

**Stato, Mercato, Geopolitica. Le privatizzazioni in Italia (1992-2002) in un'ottica di
interesse nazionale**

Dott. Lorenzo Innocenti

Indice

- **Premessa**
- **Capitolo I:** La parabola dello «Stato imprenditore» in Italia
 - 1.1. La concezione «strumentale» dell'economia nell'Italia post-unitaria*
 - 1.2. La nazionalizzazione delle ferrovie*
 - 1.3. L'Azienda Generale Italiana Petroli (AGIP)*
 - 1.4. La nascita dell'IRI e il suo sviluppo sino alla caduta del Fascismo*
 - 1.5. Ancora IRI: dal «Miracolo economico» alla crisi*
 - 1.6. L'ultima IRI. Prospettive di una politica industriale «unitaria» di lungo periodo*
- **Capitolo II:** Il «vincolo esterno» europeo come motore delle privatizzazioni in Italia
 - 2.1. Il nuovo indirizzo politico della Commissione Delors*
 - 2.2. Il «vincolo esterno» europeo: dalle origini al Trattato di Maastricht*
 - 2.3. Le aziende a partecipazione statale in Italia dopo la svolta del 1992. Uno sguardo d'insieme*
- **Capitolo III:** Pubblico vs Privato. Il dibattito intellettuale sui giornali italiani tra gli anni Ottanta e Novanta
 - 3.1. «Quando si dà aria all'economia tutti respirano meglio». Le privatizzazioni in Europa, fra teoria e pratica*
 - 3.2. Il dibattito sulle privatizzazioni visto dal «Palazzo di vetro»*
- **Capitolo IV:** La «difesa dell'interesse nazionale» in Italia durante la stagione delle privatizzazioni
 - 4.1. La «doppia sfida» dell'industria italiana: contesto internazionale e prospettive*
 - 4.2. Il Ministero del Tesoro e l'ambizioso progetto di un «disegno industriale» italiano*
 - 4.2 (segue) Una diversa visione di Pubblico e Privato. L'IRI sotto la presidenza di Franco Nobili (1989-1993)*
 - 4.3 «Nessuno vende i gioielli»: l'avvio del processo di privatizzazione visto dal Parlamento*
 - 4.4 Tra d.l. 31 maggio 1994, n. 332 e l. 30 luglio 1994, n. 474 ovvero: l'introduzione della «golden share» in Italia*
 - 4.5 La scommessa persa di una «Telecom Valley» italiana*
- **Conclusioni**
- **Fonti inedite**
- **Fonti edite**

Premessa

Il presente lavoro intende innanzitutto trattare del rapporto che è intercorso, intercorre e realisticamente intercorrerà in futuro, tra Stato e Mercato. Per farlo, si è scelto un campo di ricerca preciso e quanto più possibile circoscritto, ossia la stagione delle privatizzazioni in Italia; stagione formalmente compresa tra il 1992 e il 2002. Volendo infatti stabilire un inizio e una fine simbolici di tale parabola, potremmo dire che tale decennio prese avvio con la trasformazione delle aziende partecipate statali in società per azioni e che si concluse infine con l'adozione ufficiale della moneta unica europea, l'euro, sul continente – Italia compresa.

Lo sforzo – sotto svariati punti di vista enorme – che condusse a sostanziali modifiche di quel complesso sistema ad «economia mista» che durava in Italia dal Dopoguerra (ma che affondava le proprie origini ancora prima nel tempo, almeno al 1933, anno di fondazione dell'IRI) fu infatti compiuto dalle istituzioni italiane con l'obiettivo primario di entrare a far parte della nascente unione economica e monetaria europea, prefigurata in maniera pressoché irreversibile dal Trattato di Maastricht del febbraio 1992. La volontà politica di rientrare nell'accordo finì per influenzare dunque in maniera decisiva le scelte economiche e finanziarie del Paese. Cosa questa – e sarà interessante approfondire un simile passaggio – che si era del resto già verificata in passato (ad esempio in occasione dell'ingresso nel Sistema Monetario Europeo, nel 1979). Come si avrà diffusamente modo di vedere, in effetti, la storia dell'Italia unitaria conserva al proprio interno una lunga tradizione di atteggiamenti che potremmo definire «utilitaristici» da parte della politica nei confronti dell'economia: essendo stata questa seconda, in Italia, spesso funzionale alla prima. Segno evidente di tale dinamica, all'interno dello specifico caso che stiamo trattando, è che prima di quel «fatidico» 1992, l'intenzione diffusa della classe dirigente italiana fosse di mantenere quanto più possibile intatta la struttura industriale nazionale esistente, pur compiendo taluni interventi di modernizzazione che parevano ormai necessari in una fase di crescente globalizzazione dei mercati e di forte rialzo dei tassi di interesse internazionali.

Fu, al contrario, l'obiettivo prettamente politico di far rientrare il Paese in quel gruppo di Stati che avrebbe dal principio adottato la moneta unica a far comprendere a certa parte della classe dirigente nazionale il carattere inevitabile che una strutturale strategia di privatizzazione aveva ormai assunto anche in Italia. L'antico timore di diventare «come la Grecia o la Turchia»¹ tornava a visitare allora le riflessioni degli uomini di Stato italiani.

Oltre a questo, non si può tralasciare di considerare poi il retroterra culturale che stava venendo a sedimentare in quel periodo e che pure – anche se certo in misura minore – finì per influenzare le scelte politiche ed economiche della classe dirigente italiana dell'epoca. A partire dagli anni Ottanta, infatti, si era sollevata quella che più di un osservatore avrebbe presto definito come una «brezza neoliberista»².

È un discorso questo altrettanto interessante e complesso del precedente, ma che pure – come vedremo – certa parte della società italiana (ma anche internazionale) cercherà di

1 La definizione è del cancelliere tedesco, Helmut Schmidt, che la formulò nel novembre 1978, nel corso di un colloquio con l'allora Primo ministro italiano, Giulio Andreotti. In occasione degli stessi negoziati per l'adozione dello SME, infatti, il cancelliere sostenne che una mancata partecipazione italiana al nascente accordo avrebbe condotto la Penisola a una retrocessione economica – e di conseguenza politica – sul continente, riducendo l'Italia alla stregua di Paesi, appunto, come Grecia o Turchia. Il documento è conservato presso il Margaret Thatcher Foundation Archive (d'ora in poi MTF), *EMS: UKE Rome to FCO (frank account on Schmidt-Andreotti talks in Rome on EMS)*, 2nd November 1978.

2 Il termine è ormai entrato pienamente nel linguaggio comune e dunque per semplicità preferiamo riportarlo nel testo. Va segnalato, tuttavia, come esso risulti in buona parte generico e che occorrerebbe piuttosto esercitare una distinzione tra il «liberismo anglosassone» affermatosi appunto con forza a partire dagli anni Ottanta e l'«economia sociale di mercato» di scuola tedesca (*Soziale Marktwirtschaft*). Cfr. A. M. Petroni, *Istituzioni ed economia in Italia dal Trattato di Maastricht ad oggi*, in «Federalismi.it», 12 novembre 2014.

semplificare, con toni che hanno del resto riecheggiato sino ai giorni nostri, sulla base di formule tanto celebri quanto semplicistiche quali «meno Stato, più Mercato» e che assumevano l'esistenza quasi assiomatica di un settore pubblico inefficiente e «manovratore» e di un settore privato, al contrario, sempre efficace e «trasparente» nell'allocare risorse. Questo mutamento di paradigma rispetto al passato venne certo accelerato dall'evento inatteso ed epocale della riunificazione tedesca e, poco dopo, dalla dissoluzione dell'Unione Sovietica; avvenimenti questi che proiettarono le società occidentali nella nota illusione di trovarsi di fronte ad una sorta di «fine della Storia» che, sancendo il definitivo trionfo della democrazia liberale, avrebbe condotto il mondo intero attraverso una nuova epoca di progresso e pace universali. Caposaldo di tale nascente ideologia era appunto la convinzione dell'opportunità di un ampio ritiro dello Stato dalle proprie funzioni tradizionali, a fronte di una progressiva e proporzionale apertura all'iniziativa privata, maggiormente flessibile e, appunto, efficiente rispetto al Pubblico.

In Italia, del resto, l'avvento del «mercato globale» fu al contempo causa ed effetto della drammatica conclusione dell'esperienza della Prima Repubblica: la dolorosa inchiesta passata alla storia come «Mani pulite» prese infatti avvio – non a caso – proprio nel 1992 e spazzò via con sé quasi del tutto la classe politica che aveva retto il Paese per circa mezzo secolo. Si può dunque immaginare il peso che una simile vicenda ebbe nell'indirizzare la pubblica opinione verso un processo di privatizzazione che assumeva allora, ancora una volta, un carattere politico e culturale, prima ancora che economico.

Tali complesse dinamiche hanno esercitato un profondo interesse su chi scrive, tanto che il progetto di ricerca che si va ora a presentare avrebbe dovuto essere incentrato – in origine – in maniera essenziale proprio sull'avvento della dottrina «neoliberista» in Italia a cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta del XX secolo; nelle intenzioni iniziali sarebbe dovuta emergere infatti una sorta di storia intellettuale del Neoliberismo italiano: una ricostruzione che ripercorresse tempi, luoghi e protagonisti di una corrente ideologica destinata a segnare in maniera decisiva economia, politica e società del Paese, durante tutto il trentennio successivo. In seguito, tuttavia, grazie soprattutto ai consigli del Professor Angelo Maria Petroni, ho compreso quanto, più che le cause, fossero gli stessi effetti di tale «avvento» a spingermi verso una analisi approfondita di quel periodo. Anche una volta concluso un ipotetico studio degli aspetti preliminari che condussero il Neoliberismo ad affermarsi sul territorio nazionale italiano, infatti, sarebbero comunque rimaste sul tavolo questioni sotto svariati aspetti dirimenti: quali conseguenze politiche derivarono dalla spinta culturale – e quindi economica – a privatizzare? Quali furono gli esiti appunto politici di un simile processo economico?

Segnatamente a questo, occorre del resto chiarire che si è pensato di affrontare la specifica esperienza delle privatizzazioni in Italia da una prospettiva particolare e sinora poco esplorata in letteratura, ossia quella del tante volte richiamato «interesse nazionale», analizzando dunque quanti e quali problemi la privatizzazione di enti a partecipazione statale poneva da un punto di vista «geopolitico». La perdita del pieno controllo, da parte dello Stato, di settori strategici per la propria industria nazionale non poteva non porre, infatti, alcune questioni stringenti a livello di politica sia interna che estera, la risposta alle quali – da parte della classe dirigente del tempo – sembra particolarmente interessante da esaminare.

A proposito di questo preciso e – si ritiene – originale indirizzo, ci si è avvalsi in particolare della supervisione e dei consigli del Professor Antonio Varsori, docente dell'Università degli Studi di Padova, la cui profonda visione relativa all'ambito delle relazioni internazionali è risultata decisiva per dare ampiezza e sostanza ad uno scritto che rischiava altrimenti di restare un'incompiuta, sorta di ibrido fra la storia della politica estera e quella industriale italiana di fine XX secolo.

Quando si è iniziato a ragionare sul presente lavoro – era il principio del 2018 – un certo discorso relativo al ruolo centrale dello Stato nell'economia tornava già a riaffacciarsi con una certa insistenza nel pubblico dibattito. La crisi economico-finanziaria nota come «Grande recessione», seguita al fallimento della banca d'affari statunitense, Lehman Brothers (2008)³, aveva gettato infatti le prime basi di un ragionamento nuovo rispetto al ruolo spettante alla «mano visibile» in ambito economico, nelle società capitaliste. Aspetto singolare: tale sostanziale ripensamento veniva a radicarsi al principio nella stessa terra che per prima e con maggiore entusiasmo aveva accolto e promosso l'idea di un mercato finalmente libero da condizionamenti politici: gli Stati Uniti d'America.

Nel proprio discorso alla nazione del settembre 2008 (Lehman Brothers aveva dichiarato bancarotta da appena un mese), il presidente americano uscente, George W. Bush, affrontò in effetti in maniera molto netta il tema ideologico che circondava la questione e che si percepiva già allora, al principio, come tutt'altro che secondario nella vicenda⁴:

With the situation becoming more precarious by the day, I faced a choice, to step in with dramatic government action or to stand back and allow the irresponsible actions of some to undermine the financial security of all.

I'm a strong believer in free enterprise, so my natural instinct is to oppose government intervention. I believe companies that make bad decisions should be allowed to go out of business. Under normal circumstances, I would have followed this course. But these are not normal circumstances. The market is not functioning properly. There has been a widespread loss of confidence, and major sectors of America's financial system are at risk of shutting down.

The government's top economic experts warn that, without immediate action by Congress, America could slip into a financial panic and a distressing scenario would unfold.

Come notarono allora alcuni osservatori, gli Stati Uniti si trovavano inaspettatamente e «loro malgrado» ad essere «la patria di un nuovo capitalismo pubblico, dettato da uno stato di necessità»⁵.

In Europa, la comprensione dei processi innescati dalla crisi del 2008 fu invece più lenta. Prova evidente di questo furono i bisticci verbali proprio con Casa Bianca e Federal Reserve, riguardo alle scelte economico-finanziarie da attuare al fine di dare nuovo impulso all'economia⁶. La gestione della crisi del debito sovrano che toccò alcuni Stati membri dell'UE a partire dal 2011 e le stesse prese di posizione degli istituti che componevano la così detta Troika in quel periodo mostrarono in effetti la resistenza di posizioni ideologiche – a

3 «L'anno scorso, quando il governatore Draghi lesse le sue considerazioni finali, quasi nessuno poteva prevedere che solo qualche mese dopo i gestori della politica economica americana avrebbero manifestato una perdita di coscienza tanto grave da far fallire la banca d'investimenti Lehman Brothers. Senza quel terremoto, probabilmente, la crisi del sistema bancario e parabancario americano non avrebbe raggiunto le dimensioni epocali che ha raggiunto, e assai minori conseguenze sulla finanza e l'intera economia mondiale ne sarebbero discese. Questa, e non la crisi dei mutui subprime, è il vero "cigno nero", l'evento assolutamente imprevedibile e che invece si è verificato. Quella dei mutui subprime era una pentola che bolliva da parecchio e che in molti avevano previsto sarebbe esplosa. Un atto di assoluta dissennatezza da parte del ministro Paulson, come l'aver lasciato fallire la Lehman, nella sua folle imprevedibilità, ha prodotto quasi da solo il totale inaridirsi di tutte le fonti di finanziamento e di pagamento e ha costretto i produttori di merci e servizi di tutto il mondo a bloccare traumaticamente le proprie attività.» M. de Cecco, *La cura Draghi e il cigno nero della Lehman*, «Affari & Finanza», 1° giugno 2009, p. 1.

4 President Bush's Speech to the Nation on the Economic Crisis, Washington D. C., 24th September 2008.

5 F. Rampini, *Il Capitalismo di Stato*, «La Repubblica», 18 settembre 2008, p. 1.

6 «Emerge un'altra conseguenza della crisi: un cambiamento profondo nei rapporti di potere fra Stato e mercato. La Federal Reserve, il "pompieri" di ultima istanza che corre a spegnere un incendio dopo l'altro, si è decisa a riscuotere il prezzo dei suoi interventi: esige un rafforzamento senza precedenti dei suoi poteri di vigilanza. È l'inizio di una ritirata strategica del neoliberalismo nella sua roccaforte ideologica più influente. Può aprire la strada nel mondo intero a un'era di maggiore regolazione dei mercati, un colpo d'arresto alla "finanza creativa".» F. Rampini, *La ritirata del neoliberalismo*, «La Repubblica», 13 luglio 2008, p. 1.

favore del contenimento del debito pubblico e dell'inflazione anche in situazioni di persistente stagnazione e anzi recessione economica – molto forti a livello internazionale⁷.

Ciò non toglie – va detto – che la reazione di governi e banche centrali del Vecchio continente siano state in generale affini a quelle di Washington: la Germania, ad esempio, che pure per lungo tempo ha guidato il fronte dei Paesi così detti «austeri» o «frugali», lanciò già nel 2008 un piano pubblico di sostegno alle banche, dell'ammontare complessivo di 500 milioni di euro⁸. Al termine della crisi, la spesa per interventi a sostegno del sistema economico-finanziario tedesco sarebbe stata di 197 miliardi di euro (il 7% del Pil tedesco) in iniezioni di liquidità dirette (se si tiene conto anche delle garanzie statali sui prestiti la cifra aumenta ancora)⁹. Lo stesso si può dire per il Regno Unito iperliberista, che nel medesimo periodo fu costretto ad intervenire nel salvataggio delle proprie banche nazionali, investendo 137 miliardi di sterline dalle finanze pubbliche (una parte dei quali successivamente recuperati): secondo i dati forniti dall'Office for Budget Responsibility (OBR) questi interventi sono «costati alle finanze pubbliche 23 miliardi di sterline. Il bilancio netto è il risultato un passivo di 27 miliardi di sterline derivante dal salvataggio di RBS compensato dai ricavi ottenuti in altre operazioni»¹⁰.

Simili interventi pubblici risultarono dunque frequenti in tutti i Paesi capitalisti e questo è pacifico. Ciò che qui interessa sottolineare, piuttosto, è il grado di comprensione dei fenomeni complessivi allora in atto e la maggiore o minore disponibilità dei vari Stati ad adeguarvisi. Non è un caso che i due Paesi che con più forza abbiano reagito alla crisi siano stati appunto USA e Cina¹¹, le due maggiori potenze del così detto capitalismo politico¹². Washington e Pechino hanno compreso prima di tutti, infatti, la necessità pratica di staccarsi dal vecchio modello del «liberismo anglosassone», mettendo il proprio sistema industriale nazionale nelle condizioni di affrontare in maniera efficace il decisivo passaggio della Quarta rivoluzione industriale. La più lenta reazione dell'Unione Europea a tali sollecitazioni derivanti dal mutato contesto è del resto causa fondamentale della sua attuale debolezza relativa in campo tecnologico¹³.

La questione appare, sotto questo preciso aspetto, sia culturale che politica e in questo si rivela perfettamente sovrapponibile – soltanto con senso opposto – a quanto appunto avvenuto a cavallo tra anni Ottanta e Novanta.

È stato del resto con la crisi economica legata alla pandemia di Covid-19 che si è tornati a discutere, anche in Italia e con insistenza sempre maggiore, di temi quali la politica industriale nazionale, il ruolo regolatore dello Stato nell'economia, addirittura l'opportunità di nazionalizzare enti precedentemente privatizzati (tra gli altri, Alitalia e Autostrade per l'Italia), ripercorrendo a ritroso quindi quasi trent'anni di Storia.

Di questo aspetto particolare e del ruolo sempre più rilevante che un istituto finanziario come Cassa Depositi e Prestiti va assumendo nell'economia del Paese si dirà poi, nelle conclusioni.

7 La gestione della crisi del debito greco è paradigmatica da questo punto di vista. Si veda a questo proposito – fra gli altri – Merkel's CDU hardliners still unhappy with Greek bailout deal, «Deutsche Welle», 13th July 2015. Interessante anche l'evoluzione della posizione in merito del FMI. A questo proposito: R. Rowden, The IMF Confronts Its N-Word, «Foreign policy», 6th July 2016; S. Donnan, IMF's Christine Lagarde shows tough love to Greece over bailout, 26th February 2016.

8 M. Sobolewski – P. Carrel, *Germany adopts 500 billion euro bank rescue package*, «Reuters», 13th October 2008.

9 F. PAVESI, *Salvare le banche tedesche è costato il 7% del Pil*, «Il Sole 24 Ore», 5 gennaio 2016.

10 Office for Budget Responsibility: *Economic and Fiscal outlook*, Presented to Parliament by the Exchequer Secretary to the Treasury by Command of Her Majesty, March 2018.

11 Tra il 2008 e il 2010 la Cina adottò misure di stimolo all'economia per 586 miliardi di dollari, pari a circa il 10% del proprio Pil. Cfr. J. Whalley – X. Zhao, *The relative importance of the Chinese stimulus package and tax stabilization during the 2008 financial crisis*, Applied Economics Letters, Taylor & Francis Journals, vol. 20(7), May 2013, pp. 682-686.

12 Cfr. A. Aresu, *Le potenze del capitalismo politico. Stati Uniti e Cina*, La Nave di Teseo, Milano, 2020.

13 A. Aresu, *L'Europa è diventata una colonia tecnologica*, «L'Espresso», 1° luglio 2020.

Ciò che si intende qui sottolineare è come, a seguito di tali complessi avvenimenti, i temi trattati nel presente progetto siano finiti accidentalmente per tornare di particolare attualità. Il che non necessariamente li rende più interessanti di quanto non fossero in precedenza, ma permette certo di notare con maggiore evidenza quanto la materia che si è andati a maneggiare non sia inerte ma, al contrario, viva e dinamica.

A fronte di questo involontario «aiuto» da parte della drammatica pandemia che il mondo sta tutt'ora sperimentando, stanno le difficoltà che la situazione di emergenza sanitaria in atto a partire dal mese di marzo 2020 ha gettato su un lavoro di ricostruzione storica già di per sé particolarmente complesso. Trattando di argomenti cronologicamente piuttosto prossimi, infatti, molta parte dei documenti relativi ai fatti di interesse resta inibita alla consultazione. Questo ha imposto di lavorare dunque in maniera principale – ma, come si vedrà, non esclusiva – su fonti secondarie, quali quotidiani e riviste, oltre che sull'interessante mole di atti parlamentari e documenti governativi a pubblica disposizione. In riferimento a questi ultimi occorre ringraziare in particolare il sollecito ausilio fornito dal personale dell'Archivio storico del Senato, nel reperirli.

Oltre a quanto sopra detto, sono stati poi consultati documenti originali conservati presso l'Historical Archive of the European Union di Firenze, di cui sento di dover ringraziare il direttore, dott. Dieter Schlenker e tutto quanto il sollecito e competente personale. Qui sono conservate, tra l'altro, le Carte Prodi, le Carte Delors e le Carte Padoa-Schioppa: fonti estremamente ricche di indicazioni utili per una ricostruzione storica come la presente. I documenti relativi alla presidenza Prodi presso l'Istituto per la Ricostruzione Industriale, in particolare, hanno fornito spunti estremamente originali e stimolanti alla ricerca, mostrando come, nel periodo considerato (1982-1989) certa parte della classe dirigente del Paese avesse piena contezza della svolta epocale rappresentata dal fenomeno della globalizzazione e si fosse allora adoperata per far recitare all'Italia un ruolo attivo nel nuovo contesto internazionale che si andava preparando. Come altre volte accaduto in passato, tuttavia, la debolezza del sistema politico nazionale, unita alla inattesa piega che gli eventi assunsero sul piano internazionale dopo il novembre 1989, fecero sì che la libertà di azione italiana si restringesse via via, tanto da costringere la classe dirigente nazionale a delle dismissioni in molti casi perlomeno frettolose, durante il decennio Novanta.

Altre fonti inedite sono state consultate e utilizzate a partire dall'Archivio centrale dello Stato, a Roma; l'Archivio Andreotti – conservato presso la Fondazione Luigi Sturzo – sempre a Roma; e infine l'archivio storico della Margaret Thatcher Foundation, rinvenibile interamente in digitale e anche per questo particolarmente prezioso.

Come detto, infatti, le limitazioni imposte all'accesso agli archivi dalle norme di distanziamento sociale ha complicato ulteriormente un lavoro di ricerca che, già in partenza, consentiva di vagliare con attenzione le sole premesse del processo di privatizzazione italiano (i documenti restano infatti coperti da segreto per trent'anni, dunque si è potuto esaminare solo quelli antecedenti al «fatidico» 1992).

Allo stesso modo, nel capitolo dedicato al dibattito sulle privatizzazioni apparso sulla stampa italiana nel periodo 1985-1992, si sono consultati con cura maggiore quei giornali e quelle riviste che offrivano una libera consultazione digitale dei propri archivi storici: in particolare il quotidiano «La Repubblica», il settimanale «Affari & Finanza» e il bimestrale aziendale dell'ENI, «Ecos».

Lo scritto è suddiviso in quattro capitoli.

Nel primo si analizza la parabola dello «Stato imprenditore» nell'Italia unitaria, dalle sue origini sino alla crisi degli anni Ottanta del Novecento.

La prima parte di tale capitolo serve perlopiù da premessa per una corretta comprensione degli eventi successivi e cerca di dare una descrizione generale degli avvenimenti trattati, non discostandosi in maniera significativa dalla letteratura preesistente in materia, già piuttosto ricca al momento attuale. Ciò su cui ci si è voluti qui concentrare piuttosto, in particolare, è stata l'assenza sostanziale di una fonte ideologica che in Italia abbia giustificato, nel tempo, le scelte di natura economica assunte all'interno del Paese. Il rapporto tra Pubblico e Privato, lungo tutta la storia post-unitaria italiana, risulta infatti quasi simbiotico, con gli ambienti economico e politico tra loro continuamente intrecciati e intenti a trovare, in modo spontaneo, un equilibrio reciprocamente conveniente. Un approccio pragmatico di adattamento alle diverse fasi storiche e non una qualche decisiva matrice ideologica ha, dunque, costantemente guidato la scelta dei differenti indirizzi economici assunti dalla classe dirigente italiana, nel tempo. Per fare solo un paio di esempi: a nazionalizzare definitivamente le Ferrovie nel 1905 fu Giovanni Giolitti, lo stesso Giolitti che nel 1885 aveva fatto parte della Commissione parlamentare che, al contrario, aveva avallato le concessioni ai privati e che apparteneva comunque – convintamente – a una corrente economica e politica di stampo liberale; allo stesso modo, poi, la spinta decisiva alle privatizzazioni degli anni Novanta del XX secolo venne impressa da figure quali Romano Prodi, che aveva avuto in passato incarichi di rilievo nel sistema delle partecipazioni statali e che aveva anzi contribuito, con la sua azione di dirigente, ad ampliare in maniera significativa la portata dell'intervento statale in certi specifici settori dell'economia italiana.

L'ultimo paragrafo di questo primo capitolo si distacca poi in maniera piuttosto netta dai precedenti, cercando una propria originalità sia nelle fonti utilizzate che nei risultati mostrati. All'uso prevalente di fonti primarie si accompagna infatti la descrizione della politica industriale italiana degli anni Ottanta, in particolare del periodo – appunto – della prima presidenza Prodi all'IRI (1982-1989). Ciò che rende particolarmente significativa e originale questa sezione è il suo mettere in luce l'evidente tentativo compiuto dalla dirigenza dell'IRI di anticipare gli esiti di un avvento della globalizzazione che si intuiva come ormai imminente, adattando il sistema produttivo nazionale al nuovo contesto e facendo così della grande industria tecnologica del Paese un'avanguardia europea e mondiale. Un'Italia che, se le cose fossero procedute effettivamente secondo tali progetti, si sarebbe trovata dunque ad essere soggetto e non oggetto – come invece fu – dei mutamenti allora in atto.

Dopo avere osservato le peculiari premesse al processo di privatizzazione nel nostro Paese, nel secondo capitolo ci si è concentrati invece sul più ampio contesto continentale: in particolare sui due eventi che si rivelarono determinanti per la realizzazione del progetto di Unione Economica e Monetaria che prese il proprio avvio a Maastricht, nel 1992: ossia l'avvento della presidenza Delors in seno alla Commissione Europea (1985) e la caduta del Muro di Berlino (1989). In questa seconda sezione si avrà poi anche modo di approfondire l'interessante e complessa influenza che il «vincolo esterno» europeo ha esercitato nel tempo sulle vicende italiane e la maniera in cui esso è stato interpretato dai decisori politici ed economici del Paese, soprattutto nel periodo di nostro primario interesse.

Il terzo capitolo è caratterizzato da un tratto maggiormente culturale, quasi di costume: mostra infatti una ampia rassegna relativa ai contributi di maggiore interesse apparsi sulla stampa nazionale nel periodo 1985-1992, riguardanti il ruolo che Stato e Mercato dovevano avere nell'economia. Periodo di particolare rilievo, questo, poiché simbolicamente (e praticamente) compreso tra l'insediamento appunto di Delors alla Commissione Europea e la trasformazione delle Pp. Ss. in società per azioni. In questa sezione si cercherà di mostrare la gradualità attraverso cui le nuove idee a favore di un mercato più libero dai condizionamenti politici vennero accolte nel pubblico dibattito, subendo una decisiva accelerazione, di fatto, solo dopo gli avvenimenti del novembre '89. Prima di tale data, infatti, erano poche le voci, in Italia, che si sollevavano a favore di un netto e definitivo ritiro da parte dello Stato dall'economia e dalla finanza. A imprimere una decisiva spinta in questo senso fu appunto l'avvicinarsi sempre più

rapido e ineludibile dell'«Obiettivo 1992» e il conseguente avvio del processo di privatizzazione negli altri Paesi europei, in particolare Francia e Germania. Sarà interessante, del resto, osservare come non tutti in Italia fossero allora allineati con la vulgata del «meno Stato, più Mercato», soprattutto nel periodo appunto antecedente alla caduta del Muro – ma anche dopo di esso. Esisteva, al contrario, un fronte piuttosto ampio e autorevole (nell'opinione pubblica come nella classe dirigente) che, pur ritenendo utili e anzi, necessari, dei mutamenti nella strategia industriale perseguita dal Paese, considerava ancora lo Stato una guida indispensabile e potente per il grande capitalismo italiano.

I primi tre capitoli sono poi funzionali e preparatori al quarto, che risulta il più corposo, il più originale e – a nostro giudizio – il più stimolante della ricerca. In questa parte conclusiva vengono infatti affrontate le dirette reazioni della classe dirigente italiana all'avvio della stagione delle privatizzazioni: ciò che accadde, dunque, a partire dal 1992. Qui si possono trovare gli effettivi riscontri alle domande poste in apertura: la perdita di controllo da parte dello Stato su settori industriali strategici per l'interesse nazionale pose dei quesiti alla classe dirigente italiana del periodo? Se così è stato, quali adattamenti furono individuati da questa per rimediare ai rischi che eventualmente si intuivano poter derivare da tale complessa dinamica? Esisteva allora un disegno complessivo di politica industriale che si intendeva perseguire a livello istituzionale, in maniera organica? Nella scelta definitiva di privatizzare largamente la grande industria pubblica italiana incisero in maniera determinante fattori di natura ideologica?

La risposta a ognuno di tali complessi quesiti verrà elaborata esaminando documenti quali il «Programma di riordino di IRI, Eni, Enel, Imi, Bnl ed Ina», stilato dal Ministero del Tesoro nel 1992, sotto la guida del capo del dicastero del tempo, Piero Barucci; le stenografie e i resoconti dei lavori parlamentari che riguardarono l'introduzione dell'istituto della «*golden share*» in Italia, nel 1994; ancora, gli atti di Camera e Senato e delle commissioni parlamentari, oltre a testimonianze dirette di alcuni dei protagonisti della vicenda, relativi alla privatizzazione del Gruppo Telecom (1997) e la sua successiva scalata ad opera della discussa cordata guidata da Roberto Colaninno (1999).

A seguito di questa lunga e dettagliata analisi potremo infine, dunque, tirare le nostre conclusioni riguardo a una fase straordinariamente complessa e rilevante della storia politica, economica e sociale italiana.

Conclusioni che non appaiono certo definitive (la storia completa di queste vicende potrà essere scritta solo una volta resi pubblici tutti i documenti di interesse), ma che aggiungono, d'altra parte, un punto di vista ulteriore e sin qui poco trattato, per quanto sicuramente centrale: quello della difficile declinazione dell'interesse nazionale italiano in un momento di radicale mutamento degli equilibri, non solo economici, ma anche – conseguentemente – politici, internazionali.

Roma, 14 gennaio 2021

I

La parabola dello Stato imprenditore in Italia

1.1. La concezione «strumentale» dell'economia nell'Italia post-unitaria

Se ad oggi risulta piuttosto diffusa l'opinione che «pubblico» e «privato» rappresentino aspetti separati, inconciliabili ed anzi spesso conflittuali della società di cui facciamo parte è interessante notare come, nella pratica, il rapporto tra i due si sia sviluppato, nel tempo, in maniera invece piuttosto simbiotica e, soprattutto, estranea a ideologie e apriorismi. Almeno in Italia.

Qui i primi approcci di interventismo statale in materia economica risalgono al periodo precedente l'Unità¹⁴ e si concentrano sui settori considerati strategici per gli interessi della nazione (dalla produzione d'armamenti ai mezzi di comunicazione, sino alle vie di trasporto), pian piano espandendosi poi verso altri comparti. Questa prima fase si caratterizza per la situazione di sostanziale monopolio in cui si trovano ad operare le aziende nazionalizzate e per la mancanza di una generale opera «programmatrice» di tali interventi, messi in atto di volta in volta, secondo opportunità o necessità, e non piuttosto per scelta ideologica. Al contrario: in effetti, per quanto gli indirizzi di politica economica di Cavour e dei suoi diretti successori della Destra Storica fossero in massima parte ispirati da teorie liberiste e quindi volte alla limitazione dell'intervento statale in economia e allo sviluppo del libero mercato, la complessa situazione finanziaria del neonato Regno d'Italia, non consentì loro dal principio l'applicazione di un programma coerente con simili assunti. Il tessuto industriale del nuovo Stato e, più in generale, la situazione economica con cui ci si trovò a dover fare i conti all'alba dell'Unità, erano quelli di una nazione arretrata, che andava semmai gradualmente preparata a quel regime di libera concorrenza su cui dibattevano economisti come De Viti De Marco, Pareto, Pantaleoni e cui ambiva buona parte della stessa classe politica al potere.

Le cose non mutarono poi con l'ascesa al potere della Sinistra Storica. Paradigmatico è il caso del governo Depretis, eletto sulla base di promesse di privatismo antifiscale (in parte mantenute, con l'abolizione della tassa sul macinato e un aumento delle detrazioni per i redditi industriali), ma poi convertitosi, dal 1878, a politiche protezioniste che avevano intenti sia economici (sostenere appunto settori strategici dell'economia in una fase di particolare difficoltà) che politici. Come fa notare Castronovo¹⁵:

Che la nostra classe dirigente post-unitaria nutrisse una concezione dell'economia perlopiù strumentale alla politica e che ciò l'avesse portata a inaugurare e a estendere, strada facendo, l'intervento dello Stato, appare evidente [...].

In sostanza, il loro orientamento verso il protezionismo non avvenne in base a una scelta precisa, a qualcosa che sia definibile come una propria specifica concezione economica in merito all'impianto di un sistema produttivo più strutturato e in grado di crescere poi per forza propria.

Si inaugurò dunque in quel periodo una dinamica che sarebbe poi divenuta endemica, nel nostro Paese, ovverosia la creazione di un meccanismo clientelistico tra Stato e imprese che

14 «L'intervento dello Stato, diretto o con l'istituzione di appositi enti, in attività economiche volte alla produzione di beni e di servizi risale, in Italia, al periodo precedente l'Unità. Le finalità erano varie. Dapprima quelle legate alla difesa, con l'esercizio degli arsenali e delle fabbriche d'armi; e all'incremento delle entrate pubbliche a mezzo della gestione dei monopoli fiscali.» E. Cianci, *Nascita dello Stato imprenditore in Italia*, Mursia, 1977, p. 5.

15 Valerio Castronovo (a cura di), *Storia dell'IRI. 1. Dalle origini al dopoguerra*, Laterza, 2012, p. 4.

gettò le basi dei successivi gravi squilibri finanziari¹⁶ del Regno. A generare questa situazione era certamente il connubio tra la realtà di un Paese fragile sia economicamente che politicamente e le alte aspirazioni geopolitiche che invece nutriva per esso la sua classe dirigente. Va tuttavia ancora sottolineato che un simile passaggio non fu dettato da ragioni ideologiche, ma pratiche e che vi si procedette da entrambe le parti (quella pubblica e quella privata) alla ricerca di un comune equilibrio, di una massimizzazione *reciproca* dei rispettivi interessi¹⁷.

Sullo scorcio dell'Ottocento le cose non mutarono e anzi, l'interventismo dello Stato aumentò progressivamente. La spesa pubblica, già alta per i tempi nel 1861 (12-14% del Pil), arrivò sotto Crispi a toccare il 20%¹⁸. A giustificare questa situazione stava in buona parte il mutato contesto politico internazionale: gli attriti con la Francia, culminati con l'annessione da parte di quest'ultima della Tunisia, territorio su cui l'Italia nutriva dichiarate ambizioni coloniali, spinsero infatti i governi di quel periodo a stanziare ingenti finanziamenti pubblici allo sviluppo di un'industria pesante, bellica. I settori siderurgico e metalmeccanico crebbero dunque in maniera esponenziale, divenendo comparti di punta del capitalismo italiano ma finendo poi, a ben guardare, per crescere troppo, troppo in fretta e, soprattutto, sulla base di aiuti di Stato che – come visto – non facevano in modo di premiare la competitività e l'efficienza delle aziende coinvolte.

L'allontanamento dalla Francia corrispose poi ad un progressivo avvicinamento agli imperi centrali, sulla base del vecchio adagio di Emilio Visconti Venosta: «Indipendenti sempre, isolati mai». Nel 1882 l'Italia entrò nella Triplice Alleanza, al fianco della Germania e della antica nemica, l'Austria, stringendo con i due Paesi una serie di accordi commerciali e finanziari che avrebbero avuto notevoli ripercussioni sugli avvenimenti interni alla Penisola, negli anni a seguire. Tra le condizioni del trattato, infatti, era previsto un certo sostegno del capitale tedesco a sostegno dell'economia italiana, tramite l'acquisto di titoli di Stato e la concessione di prestiti alle imprese. In un simile contesto si trovò ad operare Otto Joel, banchiere tedesco, membro di un'agiata famiglia ebrea di Danzica, giunto in Italia ancora quindicenne per ragioni di salute e rapidamente asceso a ruoli di responsabilità all'interno della Banca Generale, sino a diventare direttore della sua filiale genovese. Joel si adoperò molto – per proprio interesse, principalmente – ad attirare capitali tedeschi in Italia, attraverso la creazione di un istituto che si occupasse proprio delle relazioni commerciali e finanziarie tra i due Paesi. È sulla sua scorta che crebbe in Italia il potere di figure quali Federico Weil e Giuseppe Toeplitz, anch'essi ebrei tedeschi provenienti da famiglie di antica stirpe e grande influenza. Tramite i buoni uffici dell'ambasciatore italiano a Berlino, il conte Lanza, Joel insomma riuscì a convincere il vertice del ricchissimo gruppo Breichröder, Julius Leopold Schwabach, ad investire in Italia e così nell'ottobre del 1894 nacque la Banca Commerciale Italiana, istituto di credito che nel giro di tre decenni sarebbe divenuto un colosso capace di controllare oltre un quarto del capitale totale dell'industria italiana¹⁹. L'anno successivo, col

16 «Si trattava di aiuti elargiti con discrezionalità politico-amministrativa per scopi mutevoli. Nel sostegno a un'economia – e segnatamente a un'industria – in ritardo, strumenti rivolti a obiettivi contingenti si aggiunsero, e spesso si sostituirono, ai meccanismi predeterminati, trasparenti, autonomi una volta apprestati. Ben più dei meccanismi, gli strumenti rischiavano di corrispondere a interessi particolari. Alimentavano negli uomini d'affari l'aspettativa del profitto fondato, oltre che sulla debolezza dei salariati e delle loro organizzazioni, sulle connivenze con il ceto politico. Soprattutto, alimentavano il convincimento che le difficoltà, le perdite, l'eventuale dissesto dell'azienda potevano essere sventati o compensati dal soccorso pubblico. La produttività diveniva secondaria.» Pierluigi Ciocca, *Storia dell'Iri. 6. L'Iri nell'economia italiana*, Laterza, 2014, pp. 9-10.

17 «Le convenzioni [ferroviarie del 1885] si caratterizzarono, innanzi tutto, per la fitta e complessa trama di rapporti fra Stato e società esercenti, intesa a coinvolgere nel comune interesse la finanza pubblica e la finanza privata impegnate nelle ferrovie.» Antonio Papa, *Classe politica e intervento pubblico nell'età giolittiana. La nazionalizzazione delle ferrovie*, Guida Editori, Napoli, 1973, p. 18.

18 Pierluigi Ciocca, *Ibidem*.

19 «Alla vigilia della cessione del suo patrimonio industriale (fine 1930) la banca controllava direttamente o indirettamente 222 società per azioni, alle quali si aggiungevano 105 società in mano a gruppi amici. In totale

sostegno anche di alcuni gruppi di credito viennesi, nacque poi il Credito Italiano. Dalla crisi di tali due istituti sarebbe nato, quasi quarant'anni dopo, l'IRI, Istituto per la Ricostruzione Industriale, che troveremo più avanti e che grande rilievo avrà all'interno della presente ricostruzione.

1.2. La nazionalizzazione delle ferrovie

Altro passaggio importante nella parabola dello «Stato imprenditore» in Italia è la nazionalizzazione delle ferrovie, risalente all'aprile del 1905.

Anche in questo caso – e dal principio – finalità politiche condizionarono gli indirizzi di governo, spingendo i vari esecutivi che si susseguirono, dall'Unità ai primi del Novecento, a cercare un compromesso tra la necessità politica e sociale di dotarsi di una rete ferroviaria efficiente, capace di unire il Paese, e la scarsa convenienza economica di una simile impresa. I governi della Destra – consci del dissesto finanziario che affliggeva le casse dello Stato, più che per ragioni ideologiche – proposero, in un primo momento, per uno sviluppo sostenuto dal capitale privato. Tra il '61 e il '65 si assistette dunque ad un massiccio piano di privatizzazioni ferroviarie che condusse ad un aumento di 2.149 chilometri delle strade ferrate in Italia, quasi raddoppiando dunque quelle esistenti al momento dell'unificazione²⁰. La cattiva gestione del sistema, tuttavia, e la scarsa efficienza dimostrata negli anni che seguirono, costrinsero lo Stato a intervenire, riscattando, nel 1873, l'intera rete dell'Italia centrale. Fu in quel periodo che si accese il dibattito tra chi sosteneva la necessità di nazionalizzare le ferrovie e chi, invece, restava d'opinione contraria, a favore del privato²¹. Ancora una volta da un simile dibattito gli uomini chiamati a governare espunsero tuttavia completamente ogni ragionamento teorico-ideologico, mutando sovente di opinione²² e lasciandosi guidare soltanto dalla convenienza contingente. Fu in effetti la Sinistra «privatista» a inaugurare la prima esperienza di esercizio pubblico della rete ferroviaria italiana, mentre se nel 1884 si tornò ad una decisa collaborazione con il settore privato, attraverso la firma di tre convenzioni, fu grazie al fatto che tali «[...] convenzioni si caratterizzarono, innanzi tutto, per la fitta e complessa trama dei rapporti fra Stato e società esercenti, intesa a coinvolgere *nel comune interesse* la finanza pubblica e la finanza privata impegnate nelle ferrovie»²³.

La depressione economica che colpì l'Europa tra il 1889 ed il 1894, fece tuttavia ripiombare ancora una volta in crisi il settore dei trasporti, tanto che lo Stato fu costretto ad una nuova serie di interventi che furono salutati con generale favore dalle società private coinvolte; tanto che «sorprendentemente, erano [proprio] le grandi imprese ferroviarie a mostrare diffidenza

327 società che costituivano, in quanto a numero, una irrilevante frazione del complesso delle società italiane dell'epoca (17.384). Ma i rapporti risultavano ben diversi in termini di capitale. Le società controllate dalla Comit avevano un capitale di 9 miliardi, quelle dai gruppi amici di oltre 4,5 miliardi; in confronto a un totale delle società italiane di 52,3 miliardi. Il capitale delle società controllate dalla Comit rappresentava il 17,2% del totale; comprendendovi quello nelle mani dei gruppi amici si raggiungeva il 25,9%.» Ernesto Cianci, *Ivi*, p. 105.

20 «Nel 1861 la penisola possedeva una rete di appena 2.773 km» Antonio Papa, *Ivi*, p.5.

Nel 1881 la rete ferroviaria avrebbe raggiunto invece i 9.506 chilometri di estensione.

21 Per un'idea generale di tale dibattito sulla stampa quotidiana Cfr. Augello M. Massimo, Guidi E. L. Marco, Pavanelli Giovanni (a cura di), *Economia e opinione pubblica nell'Italia liberale*. Volumi 1 e 2, Franco Angeli, 2016.

22 «Sonnino era stato in passato fautore della gestione pubblica delle ferrovie, ma andava maturando un totale rovesciamento di convinzione che lo condusse sul finire del 1899 a pronunziarsi per l'esercizio privato.» Antonio Papa, *Ivi*, p. 43.

Una parabola contraria, come si vedrà infra, avrà come protagonista Giovanni Giolitti.

23 *Ivi*, p. 18. Il corsivo è nostro.

verso eccessivi entusiasmi privatistici»²⁴. Da qui si arrivò ad un impegno ancora più concreto, con l'approvazione della legge 25 febbraio 1900 n. 56, che prevedeva investimenti diretti molto ingenti da parte dello Stato, nelle ferrovie, e poi, infine alla completa nazionalizzazione, cinque anni più tardi. Ancora una volta un tale impegno non appariva dettato dalla presunta superiorità del pubblico sul privato o comunque da ragioni in certa maniera «filosofiche», quanto, piuttosto, dalla mera contingenza²⁵. Tanto che il neominato Presidente del Consiglio, Giuseppe Saracco, presentando una relazione sul futuro del sistema ferroviario del Regno, disse²⁶:

Affermiamo senza esitare, e per dottrina e per esperienza, di non aver molta fiducia nello Stato industriale. Ma è il problema che si impone con maggiore urgenza. Ché se non si potesse convenientemente risolvere in modo da mantenere all'industria privata il servizio dei trasporti, è necessario aver tempo che basti, assai prima che scadano le attuali convenzioni, a preparare un razionale ordinamento ferroviario di esercizio governativo.

Infine, fu il governo presieduto da Giovanni Giolitti ad occuparsi, con la legge n. 137 del 22 aprile 1905, della definitiva nazionalizzazione del sistema ferroviario italiano; proprio lo statista di Dronero, che nel 1885 aveva fatto parte della Commissione parlamentare che avallò la firma delle convenzioni e che anche in seguito aveva a lungo pubblicamente manifestato la sua predilezione per una soluzione che coinvolgesse i privati²⁷. Ancora una volta, evidentemente, la Ragion di Stato aveva prevalso. E d'altronde, come sottolinea Papa²⁸:

Le categorie attivanti del processo di nazionalizzazione [...] furono il risultato di un compromesso ispirato al rigetto dichiarato della teoria.

1.3. L'Azienda Generale Italiana Petroli (AGIP)

Secondo Cianci²⁹:

L'atto di nascita dello Stato-imprenditore si colloca nella primavera del 1926 allorché [...] fu costituita una impresa petrolifera statale, l'AGIP.

²⁴ *Ivi*, p. 39.

²⁵ Tanto più che la struttura societaria delle ferrovie nazionalizzate ricalcò dal principio quella verticistica tipica delle grandi aziende private. Cfr. Guido Melis, *La cultura dell'efficienza nell'amministrazione italiana dopo la Prima Guerra Mondiale*, in Aa. vv., *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia del suo tempo*, Edindustria, p. 162.

²⁶ Relazione presentata a S. M. il Re da S. E. il Presidente del Consiglio dei Ministri, «Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia», 14 novembre 1900, p. 4464.

²⁷ Giampiero Carocci, *Agostino Depretis e la politica italiana dal 1876 al 1887*, Einaudi, 1956.

Interessante a questo proposito anche un commento del senatore Cavazzuti, espresso durante il dibattito parlamentare relativo all'introduzione di norme che accelerassero il processo di privatizzazione in Italia, nel luglio del 1994: «Facendo delle considerazioni storiche di opportunità, dobbiamo riconoscere che nel nostro Paese il settore pubblico, a differenza di altri Paesi, è cresciuto, come nelle ere geologiche, per stratificazioni successive e non certo per oggetto di un disegno lucido da parte di qualcuno. Ricordiamo ad esempio che la nazionalizzazione delle Ferrovie dello Stato all'inizio del secolo fu fatta da Giovanni Giolitti per portare a conclusione una vertenza sindacale con i ferrovieri e per porre fine alle richieste esose dai concessionari privati. Non credo che fosse la politica dei trasporti in genere ad interessare Giovanni Giolitti!» Senato della Repubblica, Resoconto stenografico, 26 luglio 1994, pp. 15-16.

²⁸ Antonio Papa, *Ibidem*.

²⁹ Ernesto Cianci, *Ivi*, p. 6.

In effetti la vicenda dell'AGIP (Azienda Generale Italiana Petroli) si differenzia in più di un punto da quelle precedenti, che avevano riguardato simili interventi diretti dello Stato in materia economica. Innanzitutto l'AGIP non operò mai in un regime monopolistico, ma – per quanto comunque assistita e protetta dallo Stato³⁰ – si trovò ad agire in un sistema di libera concorrenza. In secondo luogo, poi, la scelta di sostituirsi a privati nello sviluppo di un determinato settore economico (in questo caso, quello petrolifero) non venne dettata – come invece sempre era stato in Italia, sino a quel momento – da crisi di società private o altre contingenze di carattere emergenziale, ma piuttosto da un preciso calcolo politico fatto dallo Stato. Stando alle parole del ministro delle Finanze di allora, Giuseppe Volpi³¹:

Il governo fascista è contro le statizzazioni, ma non si irrigidisce sulle formule, perché l'essere contrari alle statizzazioni non significa l'assenza o la neutralità dello Stato, quando, di fronte ai grandi problemi che interessano l'economia nazionale, l'iniziativa privata non abbia la possibilità di affrontarli. La ricerca dei giacimenti petroliferi importa mezzi eccezionali: non si può chiedere all'iniziativa privata quello che essa non può dare.

Queste parole ci permettono di affrontare una breve ma significativa serie di riflessioni. Innanzitutto, ancora una volta, si trova una conferma all'assunto sopra esposto di una sostanziale estraneità di motivazioni prettamente ideologiche negli indirizzi economici dei vari governi italiani succedutisi dall'Unità, qualunque fosse la parte politica in un dato momento al potere. Anche il fascismo, che nella sua teoria politica fece progressivamente dello Stato il centro assoluto e indiscutibile di ogni dinamica (economica, sociale, politica...), non agì in economia se non in base all'interesse contingente, di volta in volta necessario a mantenere i delicati equilibri di politica interna³², prima, ed estera, poi³³.

30 «Il 21 maggio, intanto, il Ministro Volpi presentava alla Camera dei Deputati il disegno di legge di conversione del RDL 6 maggio 1926 n. 814, concernente la concessione di esenzioni tributarie all'AGIP. In forza di questo decreto gli atti dell'AGIP avrebbero avuto in materia di tasse lo stesso trattamento stabilito per gli atti stipulati dallo Stato. Inoltre i titoli di ogni specie emessi dalla società sarebbero stati esenti dalla tassa di negoziazione e i redditi di esercizio sarebbero stati esenti dall'imposta di ricchezza mobile per un decennio, decorrente dal 1° gennaio successivo a quello della sua costituzione. “Trattasi di una società”, notava il Ministro nella sua relazione al disegno di legge di conversione, “la cui costituzione corrisponde ad una esigenza di sommo interesse nazionale e che quindi merita di essere tenuta in una certa considerazione da parte del Governo, specie nel primo periodo di vita”. [...]

Il 22 luglio 1926 il Ministero dell'Interno, Luigi Federzoni, segnalava al Ministro dell'Economia Nazionale che, in via molto riservata, dall'AGIP gli erano giunte pressioni in favore dell'adozione di misure più restrittive in materia di concessione dei relativi permessi per impiantare nuovi distributori di benzina. In sostanza da quando era stata annunciata la costituzione dell'AGIP le società petrolifere, soprattutto quelle facenti capo ai potenti trusts, avevano scatenato una vera e propria offensiva, intensificando le richieste di concessione di nuovi impianti «nei punti più favorevoli dei paesi, della città e della campagna». Non essendovi alcuna rigorosa normativa a riguardo, in genere, tali richieste di concessione venivano prontamente soddisfatte dalle autorità comunali. Si stavano dunque creando i presupposti per un totale accaparramento del mercato da parte delle società straniere, che andavano progressivamente allargando il reticolo dei loro distributori. E così, quando l'AGIP fosse stata in condizione di impiantare i suoi distributori, avrebbe potuto correre il rischio di trovare tutti gli spazi commerciali chiusi, con il mercato ai limiti della saturazione. “È quindi assolutamente necessario”, notava Federzoni, “che venga subito posto un freno ai permessi di installare distributori automatici e serbatoi ed alle concessioni di qualsiasi genere a favore dei commercianti di prodotti petroliferi”.» Matteo Pizzigallo, *L'AGIP degli anni ruggenti (1926-1932)*, Giuffrè Editore, 1984, pp. 15-26.

31 Discorso del 10 aprile 1926, citato *Ivi*, p. 8.

32 Questo soprattutto sino alla metà degli anni '30, quando l'attenzione e l'opera di Mussolini vennero progressivamente ed inesorabilmente assorbite dalla politica internazionale, mentre quella interna – ormai sostanzialmente garantita – perse per lui di slancio. A questo proposito si veda R. de Felice, *Mussolini il Duce. 2. Lo Stato totalitario (1936-1940)*, Einaudi, 1981.

Sulla mancanza di un indirizzo nettamente ideologico nella politica economica fascista, poi, basti pensare a quanto il progetto corporativo venne limitato, rispetto alle intenzioni originali, dall'ostilità di quei grandi gruppi industriali nazionali «fiancheggiatori» di cui il Duce aveva bisogno, specialmente negli anni Venti, per garantirsi il consenso interno. Anche Castronovo è di questo avviso: «Quali che fossero poi le idee di Mussolini sui temi

Un altro aspetto interessante risulta poi dall'ultima frase del ministro Volpi, quella per cui non si poteva «chiedere all'iniziativa privata quello che essa non può dare» e che dunque riconosceva implicitamente allo Stato un ruolo preminente nell'ambito dell'innovazione e della ricerca, in quei settori di potenziale interesse pubblico (energia, appunto, ma anche medicina, farmaceutica, infrastrutture...) e caratterizzati da elevate percentuali di rischio. Storicamente, i settori in cui più si è deciso di effettuare ricerca e innovazione sono infatti quelli in cui lo Stato ha di volta in volta scelto strategicamente di intervenire, di solito per finalità militari. Ai primi del Novecento, ad esempio, il passaggio dal carbone al petrolio, come forma di combustibile, fu sostenuto in maniera decisiva dai governi dei singoli Stati nazionali³⁴, per chiare finalità belliche.

A questo proposito, in un testo coevo all'istituzione dell'AGIP³⁵, Keynes sosteneva che:

La cosa importante per il governo non è fare ciò che gli individui fanno già e farlo un po' meglio o un po' peggio, ma fare ciò che presentemente non si fa del tutto.

Anche Mazzucato, in un'opera – al contrario – piuttosto recente³⁶, sostiene lo stesso assunto:

Molti errori delle politiche correnti in materia di innovazione derivano dal fatto di collocare gli attori nella parte sbagliata [...] di questo panorama. Per esempio è ingenuo aspettarsi che oggi il venture capital possa assumere un ruolo guida nelle fasi iniziali e più rischiose di un nuovo settore economico (come le tecnologie pulite). Nel caso delle biotecnologie, delle nanotecnologie e di internet, i venture capitalists sono arrivati quindici-vent'anni dopo che i fondi pubblici avevano realizzato gli investimenti più importanti.

La storia dimostra che il settore privato tende a evitare (sempre in un settore esistente o nelle fasi iniziali di un nuovo settore) quelle aree del panorama di rischio caratterizzate da una forte intensità di capitale e da un elevato rischio tecnologico e di mercato: c'è bisogno quindi di cospicui finanziamenti pubblici (di vario tipo) e di uno Stato dotato di capacità di visione e leadership.

Un altro aspetto poi su cui la vicenda dell'AGIP ci consente di posare l'attenzione è quello dell'efficienza delle «imprese di Stato», in Italia, e del loro difficile rapporto con la politica. Su questo argomento si tornerà più avanti, nel dettaglio, quando si passerà ad analizzare le varie fasi relative alla vicenda dell'IRI; basti qui dire che le ingerenze della politica nelle aziende pubbliche sono state una costante del nostro Paese, che ha molto condizionato l'efficienza delle stesse, specie in quelle fasi di contrazione o di vera e propria crisi dell'economia globale che hanno ciclicamente segnato il sistema economico capitalista nell'ultimo secolo circa. Non è un caso in effetti che l'IRI – ente che racchiudeva di fatto la parte più rilevante delle aziende pubbliche italiane – sia nato nel 1933, come conseguenza

economici, non si può certo dire che ne avesse maturate di proprie, anche in quanto non annetteva di per sé molta importanza a un indirizzo piuttosto che a un altro. Ciò che per lui contava era quale di essi avrebbe potuto risultare tatticamente più vantaggioso per gli obiettivi squisitamente politici che pensava di raggiungere a seconda dell'aria che tirava.

[...] Di qui la preferenza da lui accordata, all'indomani della marcia su Roma, quando occorreva rassicurare lo stato maggiore della Confindustria e gli osservatori stranieri, a un indirizzo tendenzialmente produttivistico-liberista e, quindi, la designazione a ministro delle Finanze di un uomo come Alberto de' Stefani, contrario a qualsiasi forma esplicita di interventismo pubblico, affinché agisse nel senso che il leader fascista aveva comunque già indicato [...] che lo Stato avrebbe dovuto «spogliarsi di tutti i suoi attributi economici.» V. Castronovo, *Ivi*, p. 9.

33 A partire dal novembre 1935, quando entrarono in gioco le sanzioni economiche contro l'Italia e si procedette dunque sulla strada dell'autarchia (vd. infra).

34 L. Maugeri, *L'era del petrolio: mitologia, storia e futuro della più controversa risorsa del mondo*, Feltrinelli, 2006; e anche: F. Petrini, *Imperi del profitto. Multinazionali petrolifere e governi nel XX secolo*, Franco Angeli, 2015.

35 J. M. Keynes, *The end of laissez-faire*, Hogarth Press, 1926, p. 46.

36 M. Mazzucato, *Lo Stato innovatore*, Laterza, 2013, p. 36.

diretta degli effetti che la Grande Crisi del '29 aveva avuto sull'economia italiana; che sia entrato in profonda difficoltà negli anni '70, a seguito degli «shock petroliferi» e la fine del sistema di Bretton Woods; che la sua dismissione, infine, abbia subito la decisiva accelerazione nel 1993, a seguito del «mercoledì nero» che nel settembre '92 aveva condotto Italia e Regno Unito fuori dallo SME.

A proposito di questo, l'ultimo Presidente dell'IRI, Dottor Piero Gnudi, ha affermato³⁷:

[Negli anni Settanta] la crisi economica seguita alla famosa crisi del petrolio e poi l'avanzata del partito comunista, la paura che potesse arrivare ad ottenere ruoli determinanti all'interno del governo, fecero sì che l'IRI non venisse visto solamente come una componente produttiva del Paese, una parte a sostegno del Paese, ma anche come un sistema per garantire consenso alla maggioranza.

Questo sistema clientelare, che tendeva a premiare dunque dinamiche di convenienza politica sul merito, si manifestò dal principio anche in seno all'AGIP.

Come ricorda Ettore Conti, primo presidente dell'azienda³⁸:

Mi è capitata addosso una valanga di raccomandazioni di ogni genere riguardanti l'assunzione del personale o l'assegnazione dei posti di distribuzione o le rappresentanze. Sono tornato dal capo del governo per chiedergli se mi dovevo regolare nella conduzione dell'azienda con criteri industriali, nel qual caso mi ritenevo adatto all'attuazione del programma indicatomi, o se l'Agip deve ispirarsi a criteri di opportunità politica, nel qual caso sarebbe meglio cercare diverso presidente, tanto più che non sono neanche tesserato. Mussolini mi ha confortato nel proseguire con criteri industriali e io mi farò forte di questa sua decisione quando dovrò resistere alle solite pressioni.

«Solite pressioni» che si fecero sentire durante tutto il corso dell'Azienda Generale Italiana Petroli: dalla sostituzione dello stesso Conti, alla presidenza, con Alfredo Giarratana (a seguito di una serie di frizioni eminentemente politiche, appunto, con certi vertici del Partito Nazionale Fascista, e che nulla avevano a che fare con l'aspetto finanziario-commerciale del gruppo), sino all'abbandono del tavolo dei negoziati con la BOD (British Oil Development), azienda britannica con cui – a metà degli anni '30 – l'AGIP stava trattando ricche concessioni di sfruttamento di certi pozzi petroliferi in Iraq³⁹.

1.4 La nascita dell'IRI e il suo sviluppo sino alla caduta del Fascismo

Passaggio fondamentale nella parabola dello Stato imprenditore in Italia⁴⁰ è la nascita dell'IRI, Istituto per la Ricostruzione Industriale, ente nato nel gennaio 1933, col fine di

37 Intervista dell'autore al Dottor Piero Gnudi. Bologna, 20 maggio 2019.

38 E. Conti, *Dal taccuino di un borghese*, Garzanti, 1946, p.357.

39 In questo caso fu la necessità politica di concentrare ogni sforzo dello Stato nell'impresa etiopica a far desistere dal progetto. Da lì seguirono importanti esplorazioni in Africa Orientale Italiana, alla ricerca di giacimenti. Per un approfondimento si veda M. Pizzigallo, *La politica estera dell'AGIP (1933-1940)*, Giuffrè Editore, 1992.

40 Secondo alcuni autori non si dovrebbe in verità parlare di Stato imprenditore, per quanto concerne l'IRI. Ad esempio, D'Antone: «L'Istituto per la ricostruzione industriale è la prima esperienza di assunzione da parte dello Stato della responsabilità di cospicue attività finanziarie e industriali già in mano privata, nonché la prima esperienza di “straordinarietà” in tale funzione, in quanto non esplicitata direttamente ma affidata ad un nuovo soggetto istituzionale con funzione limitata nel tempo e del tutto esterno allo Stato stesso. La nascita dell'Istituto, generalmente interpretata come esordio dello “Stato imprenditore industriale”, corrispose in realtà a una radicale riforma finanziaria attuata in circostanze straordinarie.» L. d'Antone, *Da ente transitorio a ente permanente*, in V. Castronovo (a cura di), *Storia dell'IRI. 1. Dalle origini al dopoguerra*, Laterza, 2011.

E anche Irti: «Perché il legislatore del 1933 sceglie la forma dell'ente pubblico e non la forma della società per azioni? [...] Lo Stato non entra nel capitale, non si fa azionista, ma adotta la cerniera, la mediazione tecnica

contenere e contrastare l'espandersi nella Penisola di una colossale crisi economico-finanziaria che rischiava di travolgere i principali istituti bancari tricolori e, assieme, le maggiori industrie del Paese.

Va detto che la letteratura in materia è vastissima e molte sono le opere di valore che descrivono con accuratezza di dettagli tale esperienza. Lungi dalle intenzioni del presente scritto è dunque sovrapporsi a tali narrazioni. Basterà, in questa sede, tratteggiare per sommi capi i passaggi fondamentali nello sviluppo dell'IRI, soffermandosi di volta in volta sugli aspetti che più preme sottolineare: il rapporto a-ideologico intercorso anche in questo caso tra settore pubblico e privato, alla diretta ricerca di un reciproco interesse; i tentativi di politicizzazione delle nomine dirigenziali nell'istituto e, in generale, il rapporto clientelistico che in certe fasi si è venuto ad instaurare tra imprese pubbliche e ambienti di governo; infine, il sempre maggiore ruolo assunto *intenzionalmente*⁴¹ dallo Stato in determinati settori considerati strategici per l'interesse nazionale.

Le premesse dell'IRI risiedono nella particolare forma che l'economia italiana venne assumendo a partire dalla fine dell'Ottocento e che, come abbiamo visto in precedenza, vide la formazione di grandi istituti di credito che sempre più si legarono (e intrecciarono) con il sistema industriale. In particolare due di questi, la Banca Commerciale (Comit) ed il Credito Italiano (Credit), giunsero a controllare una gran parte delle maggiori aziende del Paese, vincolando dunque ad esse i propri interessi e le proprie sorti, anche⁴². Fino a che la fase economica si mantenne espansiva riuscirono a fare i propri affari, ma con la crisi del primo dopoguerra, aggravata definitivamente dal crollo di Wall Street del '29, questa situazione precaria ed artificiosa fece emergere tutte le proprie contraddizioni, rischiando di gettare l'intero settore economico-finanziario italiano in un baratro. Il sostegno economico dello Stato a banche e imprese si era fatto, in effetti, a seguito della Prima Guerra Mondiale, sempre maggiore, soprattutto per mezzo della Banca d'Italia che, in tal modo, si era esposta in maniera ingentissima nei confronti di tali istituti, già gravemente compromessi, nel tentativo di salvarli⁴³. Si era creato così, dunque, un circolo vizioso: la crisi delle imprese si era rapidamente trasmessa alle banche private e da loro, di conseguenza, proprio alla Banca d'Italia. Ancora una volta, Pubblico e Privato si trovavano fianco a fianco, i propri interessi non contrapposti ma sovrapposti, alla ricerca di una soluzione comune⁴⁴.

dell'ente pubblico [...] La scelta si spiega, da un lato, con le finalità assegnate all'IRI, [...] strumento della politica economica dello Stato [...]. E, dall'altro, con una sorta di incompatibilità [...] fra Stato e società per azioni: questa appartenendo al diritto privato [...] quello al diritto pubblico.» N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, 1998, pp. 123-125

41 Si è visto supra come, sino all'istituzione dell'AGIP, nel 1926, gli interventi dello Stato nelle cose economiche erano stati per lo più dettati da contingenze di carattere emergenziale.

42 «Il grosso del credito da esse erogato, miliardi e miliardi di lire di allora, era fornito ad un ristretto numero di aziende, un centinaio [...], che ne dipendevano ormai al punto da non poterne più fare a meno. In altre parole, erano sotto il controllo delle banche, i cui impieghi in quel gruppo di aziende assorbivano, a loro volta, tutti i fondi da esse raccolti, più una parte non trascurabile del risconto [...]. Le banche erano ancora banche 'miste' sotto l'aspetto formale, ma nella sostanza erano [...] legate a doppio filo alle sorti delle industrie del loro gruppo. Né basta: per salvaguardarsi dai fin troppo ovvi pericoli di questa situazione, le banche avevano ricomprato tutto il loro capitale: possedevano sé stesse attraverso il possesso delle finanziarie da esse create e finanziate per assicurarsi 'il controllo' del loro capitale.» R. Mattioli, *I problemi attuali del credito*, in «Mondo Economico», 1962, p.28.

43 «Via Nazionale era direttamente esposta verso banche e imprese illiquide o insolventi per ulteriori 5,4 miliardi. I suoi complessivi immobilizzi per 7,3 miliardi corrispondevano a oltre metà della circolazione (13,7 miliardi) [...].» P. Ciocca, *Ivi*, p. 34.

44 Il primo direttore generale dell'IRI, Donato Menichella, descrisse così la collaborazione tra Stato e privati, in quel difficile periodo: «Il "salvataggio" mediante intervento governativo è stato sempre a gran voce richiesto dagli interessati sotto il pretesto di salvare la condizione dei depositanti ritenuti incolpevoli e sotto il pretesto che si sarebbe sempre trattato di anticipazioni, destinate a superare i momenti di crisi, anticipazioni che sarebbero state rimborsate non appena fosse tornata la fiducia e le immobilizzazioni avessero ripreso pieno valore.

La situazione giunse quasi al punto di rottura, tanto che Giuseppe Toeplitz, come detto influente vertice della Comit, si risolse infine a recarsi in udienza da Mussolini, a Palazzo Venezia, in data 11 settembre 1931.

Toeplitz, che puntava a un ampio sostegno finanziario da parte Stato, che permettesse tuttavia alla sua banca di mantenere una certa autonomia (e, di conseguenza, a lui di seguitare a controllarla) presentò al Duce una sintetica relazione – preparata da Raffaele Mattioli, giovane e competente collaboratore dello stesso Toeplitz – con cui si prospettava il salvataggio dell'istituto, all'interno di uno schema più ampio di economia regolata, che si immaginava avrebbe reso il progetto più appetibile alla dirigenza fascista. Mussolini, che pure diffidava di

I Governi e l'istituto di emissione, presi quasi sempre alla sprovvista e incatenati dall'urgenza dei provvedimenti, hanno deciso spesso senza conoscere esattamente la situazione effettiva della banca che domandava di essere salvata o senza rendersi conto che dopo un primo intervento altri, forse più vistosi, sarebbero divenuti inevitabili e che in definitiva il salvataggio non si sarebbe risolto in una anticipazione di fondi, per quanto eccezionale, destinata ad essere totalmente rimborsata in un periodo più o meno lungo di tempo, bensì in una corresponsione di denaro in parte più o meno grande a fondo perduto, da ricolmarsi quindi con i denari dei contribuenti; la ignoranza che da parte dei governi si è avuta in molti casi della situazione effettiva della banca da salvare può essere spiegata, se non giustificata, dalla ignoranza che talvolta si è avuta della situazione medesima da parte degli stessi dirigenti delle banche.» D. Menichella, *Scritti e discorsi scelti, 1933-1966*, Centro Stampa Banca d'Italia, p. 108.

Se la retorica del pubblico dibattito ci ha abituato a vedere Stato e Mercato come attori economici tra loro contrapposti e apertamente conflittuali, sia da un punto di vista pratico che teorico le cose stanno invece diversamente. La stessa teoria classica del neoliberismo – la così detta Scuola austriaca o di Ginevra – non si proponeva di instaurare un pieno regime di *laissez-faire*, eliminando di fatto lo Stato da qualsiasi intromissione nell'ambito economico. Piuttosto intendeva utilizzare lo Stato e le varie istituzioni governative internazionali che si andarono formando a partire dalla fine della Prima Guerra Mondiale per proteggere i mercati dalle ingerenze pubbliche, i rovesci politici e i “rischi” che libere democratiche elezioni possono portare agli investimenti (si pensi soltanto a cosa sta comportando, in termini economico-finanziari, il voto britannico del 2016 per l'uscita dall'Unione Europea). Questo andava realizzato per mezzo di precise regole e la creazione di un contesto istituzionale adatto ed inflessibile. A questo proposito ha notato Slobodian: «It is sometimes claimed that the main sleight of hand for neoliberals is to hide the State, but even a cursory reading of the main theorists shows that a positive vision for the State is everywhere. The main thing the Geneva School neoliberals hide is not the State but asymmetries of power.» Q. Slobodian, *Golobalists. The end of the Empire and the birth of Neoliberalism*, Harvard University Press, 2018, p. 269.

Sempre Slobodian racconta di come, per certi aspetti, la Scuola austriaca si sia posta in contrapposizione con quella di Chicago, nata successivamente proprio dalle sue basi. Hayek deprecava infatti l'utilizzo della matematica nella microeconomia per «impressionare i politici... che è la cosa più prossima alla magia che possa verificarsi tra gli economisti di professione» e arrivò a sostenere di aver sempre avuto in mente di scrivere una critica degli *Essays in Positive Economics* di Milton Friedman «cui ogni morso [era] tanto pericoloso quanto quelli di Keynes». Slobodian sottolinea come – nella visione classica del neoliberismo – l'invocazione alla complessità e all'impossibilità di pervenire ad una conoscenza assoluta del reale sia una «utile pratica di governo»: «After the global financial crisis, German finance minister Wolfgang Schäuble said, “We have learned from Friedrich August von Hayek... that society and the economy are not machines. Anyone who believes it is possible to acquire comprehensive knowledge enabling him to control events has no knowledge, but only a pretense of knowledge. [...] It is professions of ignorance and unknowability that are most helpful in exonerating those putatively responsible for global systemic risks, as, for example, in the world of finance.

Not knowing the totality while knowing the rules needed to maintain it is the essence of the Geneva School variety of neoliberalism described in this book.» Ivi, pp. 269-270.

Anche una lettura di Röpke ci conferma in questo assunto: «If we desire a free market, the framework of conditions, rules and institutions must be all the stronger and more inflexible. *Laissez-faire* – yes, but within a framework laid down by a permanent and clear-sighted market police in the widest sense of this word.» W. Röpke, *The social crisis of our time*, New Brunswick, p. 228.

Questo punto di vista appare interessante anche per comprendere certi recenti sviluppi della politica economico-monetaria dell'Unione Europea, oggetto di acceso dibattito negli ultimi anni: «As the example of Schäuble's subsequent conduct in the Eurozone crisis showed, conceding the unknowability of the economy does not mean a willingness to exercise pragmatic open-mindedness or arrive at the new management strategies through negotiations and compromise among diverse constituencies. Instead it meant an even more rigid tendency to default to the principle and the rule. Accepting the economy as an internal limit to government means inflexible adherence to the laws seen as necessary to encase the unknowable economy itself.» *Ibidem*.

Toeplitz, ben consapevole della gravità della situazione e preoccupato dalle conseguenze politiche che sarebbero potute venire dal crollo del sistema finanziario-industriale del Paese, prese sul serio la proposta e la passò al Ministero delle Finanze, allora retto dall'ex nazionalista, ebreo palermitano, Guido Jung. Jung e i suoi collaboratori elaborarono lo schema originario, alla ricerca di una soluzione efficace e quanto più possibile definitiva alla «mostruosa fratellanza siamese»⁴⁵ che s'era venuta a creare tra banche e imprese; la soluzione prospettata da Toeplitz, al contrario, appariva eccessivamente sbilanciata: allo Stato gli oneri iniziali di risanamento, alle banche gli eventuali futuri proventi. Ma soprattutto Jung fu decisivo nel convincere Mussolini ad affidare la presidenza del nascente ente di risanamento ad Alberto Beneduce, capacissimo e controverso personaggio dell'Italia post-liberale, ex socialista, massone, fedelissimo di Francesco Saverio Nitti e Ivanoe Bonomi, tanto da riceverne importanti incarichi nei rispettivi governi, antifascista della prima ora, si era poi unito all'ampia schiera di «fiancheggiatori» che finirono per legittimare il Regime, fornendogli solide basi su cui appoggiarsi – pur senza mai richiedere la tessera del partito⁴⁶ ed anzi, venendo apertamente osteggiato da ampie componenti del fascismo, durante tutto il lungo periodo del suo incarico.

Beneduce è stato definito da più parti come un «uomo per tutte le stagioni», vista la sua capacità trasformistica di adattarsi alle mutate circostanze, mantenendo incarichi di potere a prescindere dalla fazione politica di volta in volta al governo⁴⁷. Questa sua abilità «mimetica» lo agevolò sicuramente nella sua carriera e spiega in qualche misura l'enorme potere che egli riuscì infine ad accumulare nelle sue sole mani⁴⁸. Certamente era un uomo con una visione e lo dimostra tutto il suo percorso, anche nella fase precedente alla presidenza dell'IRI: l'esperienza nel consiglio di amministrazione dell'INA, Istituto Nazionale delle Assicurazioni, tra il 1912 ed il 1919; quella al Crediop, Consorzio di credito per le opere pubbliche, dal 1919; e ancora all'Istituto di Credito per le Imprese di Pubblica Utilità, ICIPU, a partire dal 1924. Tutti enti a cui imprime la propria impronta, ossia (in estrema sintesi) un modello misto pubblico-privato⁴⁹ che puntava sulla riorganizzazione degli enti statali in base a criteri di produttività ed efficienza, sempre orientati però – oltre che al profitto – all'interesse pubblico, ragion d'essere prima e ultima dello stesso Stato. Le «imprese Beneduce» ebbero infatti, nel tempo, alcuni caratteri distintivi che le accomunarono tutte; tra queste si riconoscevano: un corpo agile – secondo il principio nittiano «poche persone, ben pagate»⁵⁰ –; il rigetto, nei limiti dell'opportunità politica, di dinamiche clientelari nella scelta dei propri investimenti; l'ideale di fondo di una sorta di «superiorità morale» dello Stato sui privati, che gli fece per altro affermare, nel rapporto della Sezione smobilizzi dell'IRI dell'anno 1934:

Quando si raccolgono centinaia di milioni o miliardi di depositi il comando non può spettare a sparute pattuglie di azionisti nascoste nell'ombra, ma deve invece spettare allo Stato, che rappresenta la collettività: quella collettività che affida fiduciosa i propri depositi e che non può fruire di elementi di controllo che non siano lo Stato.

45 La celebre definizione è dello stesso Mattioli.

46 Che accetterà poi, ormai gravemente malato, soltanto nel febbraio 1940.

47 Caustico è al suo proposito Nitti, antico mentore di Beneduce: «Il mio ex segretario è un imbroglione. Ha tradito me e tradirà i fascisti appena ne avrà la convenienza.» Citato in M. Franzinelli – M. Magnani, *Ivi*, p. 137.

48 Beneduce venne soprannominato, in seguito, «il dittatore dell'economia italiana».

49 «Negli intenti di Nitti e Beneduce, per assolvere alle sue funzioni l'INA deve configurarsi come ente fornito di personalità giuridica e gestione autonoma, con una struttura interna privatistica, indistinguibile dall'assetto di una normale società per azioni, ma sotto la vigilanza dello Stato [...]» M. Franzinelli – M. Magnani, *Ivi*, p. 36.

50 Il motto è riportato in una missiva di Beneduce al ministro delle Finanze, Paolo Thaon de Revel, datata 31 dicembre 1935, AsIRI, s. l. 2, f. 3, copialettere, doc. 1126.

Certo questa sua visione non era – ancora una volta – condizionata da pregiudiziali ideologiche di sorta, tanto che Beneduce si batté sempre perché il nascente Istituto per la Ricostruzione Industriale fosse governato da quella forma mista che sarebbe poi divenuta peculiare: ente pubblico le cui singole imprese, tuttavia, fossero rette da una conduzione privatistica e quanto più possibile autonoma dai vari ministeri. Questa forma, nella mente del suo ideatore, avrebbe dovuto portare (e difatti portò) a una sintesi tra l'attenzione per l'interesse collettivo tipica del settore pubblico e l'efficienza competitiva di quello privato. Nelle sue parole⁵¹:

Criterio fondamentale che ha presieduto a tutta l'opera dell'IRI è stato quello della gestione su basi economiche: il fatto che talune aziende industriali siano venute a trovarsi nell'orbita dello Stato non deve liberarle dalla ferrea necessità, per ciascuna di esse, di far quadrare i costi con i ricavi, di mantenere cioè la gestione aziendale nei limiti imprescindibili delle necessità di bilancio.

L'IRI insomma – che per di più negli intenti originari doveva essere un ente provvisorio⁵², utile soltanto a traghettare banche e imprese oltre quel difficile periodo, e che invece ebbe vita per oltre mezzo secolo – non fu voluta per qualche fine dirigistico dell'economia⁵³, ma originò piuttosto da una valutazione estremamente concreta, pessimistica e diffusa della situazione del grande capitale italiano. Come nota Ciocca⁵⁴:

[...] le ragioni oggettive di fondo, d'ordine economico, che portarono all'istituzione dell'IRI furono quindi essenzialmente [...] conservare all'economia del Paese sia industrie che i capitalisti privati si erano dimostrati non all'altezza di gestire, sia banche che si erano dimostrate incapaci di alimentare quelle industrie in condizioni di equilibrio finanziario.

51 Relazione del Presidente sul bilancio al 31 dicembre 1935-XIV, p. 14, asIRI, serie nera, b. 18.

52 Mussolini, all'atto della firma del decreto istitutivo, pare abbia domandato a Jung e al giurista Alberto Asquini: «Quando lo chiuderemo questo convalescenziario?» citato in P. Ciocca, *Ivi*, p. 47.

Beneduce, nel 1934, affermò: «Il Capo del Governo ha segnato la linea che attraverso l'IRI lo Stato dovesse non diventare e rimanere proprietario di aziende industriali, ma che l'IRI dovesse semplicemente essere un Ente a carattere transitorio, di emergenza, al quale, per fini di un risanamento bancario, si sarebbero appoggiate transitoriamente delle situazioni industriali, tanto se buone quanto se malate; ma ha disposte che le une e le altre, queste ultime dopo il risanamento, dovessero rientrare nel circuito dell'attività privata a seconda della formazione del nuovo risparmio.» Citato in L. d'Antone, *Ivi*, p. 200.

Lo stesso Donato Menichella, direttore dell'IRI dal '33 al '46 (con una breve pausa tra '44 e '46), nella relazione presentata dall'IRI al Capo del Governo del 5 dicembre 1933, parlava dell'ente come di un «istituto di carattere contingente.» D. Menichella, *op. cit.*, p. 29.

53 Moltissime sono le conferme in questo senso all'interno sia di documenti ufficiali dei protagonisti di quest'esperienza, che di opere di studiosi. Ne citiamo una per tutte: «Va escluso che il duce intendesse attuare attraverso l'IRI una politica economica esplicitamente dirigista, e quindi non solo con un arco cronologico più esteso rispetto a quello occorrente per la soluzione dei problemi più urgenti sul tappeto, ma anche con una forte caratterizzazione statalista.» *Ibidem*.

54 *Ivi*, pp. 44-46.

Mussolini appunto condivideva questo punto di vista, tanto che, in occasione delle trattative tra Stato e privati per lo smobilizzo della SIP, di fronte all'ostinazione di questi ultimi di ottenere la società alle proprie condizioni (nettamente negative per la controparte, a fronte degli ingenti sforzi fatti per risanarla), il Duce sbottò: «Non diamogli niente, questi grandi industriali non se la meritano: sono solo dei gran coglioni!» citato in M. Franzinelli – M. Magnani, *Ivi*, p. 232.

Anche Menichella torna spesso su questo punto nelle proprie relazioni, parlando in termini francamente pessimisti del grande capitale italiano. Nel già citato rapporto presentato il 2 luglio 1944 al Capitano Andrew Kamarck (economista statunitense, membro dell'esercito alleato, inviato in Italia nella Seconda Guerra Mondiale) scrisse: «[...] anche se lo Stato avesse voluto fare cessione di tutto il patrimonio dell'I.R.I., non esistevano allora, come non esistono oggi in Italia, capitalisti capaci di compiere uno sforzo finanziario così imponente come quello necessario [...]» D. Menichella, *Ivi*, p. 138.

Infine, un parere negativo sul grande capitalismo italiano è espresso anche dall'ultimo presidente dell'IRI, dottor Piero Gnudi, che ha ricordato come «l'assenza di grandi imprenditori in Italia si sia rivelato sino ad oggi un problema strutturale del Paese.» Intervista dell'autore al Dottor Piero Gnudi, Bologna, 20 maggio 2019.

[...] Nell'affermare il ruolo dello Stato a tutela del pubblico risparmio fu decisiva la coincidenza in Mussolini e in Beneduce [...] di un giudizio severamente negativo nei confronti dell'alta finanza.

Ancora una volta, dunque, la scelta di far intervenire lo Stato in maniera tanto importante e duratura nell'economia venne presa dopo aver scartato tutte le altre, per ragioni pratiche, contingenti. Donato Menichella, nel suo rapporto del luglio 1944 al Capitano dell'esercito alleato, Andrew Kamarck affermava.

[...] se lo Stato italiano (attraverso l'I.R.I.) si è trovato a possedere le azioni delle tre maggiori banche del Paese e molte grosse partecipazioni industriali, ciò non è avvenuto in base ad un proposito dello Stato stesso di voler assumere la gestione di importanti complessi finanziari e industriali in luogo e vece di capitalisti privati e ad essi sottraendola imperativamente [...].

E anzi, ancora nel 1934, lo stesso Beneduce scriveva:

L'IRI [...] sa che il suo dovere è di vendere, di realizzare: perché sa che, nonostante ogni buona volontà che si ponga nella direzione e nell'amministrazione delle aziende e nonostante ogni vigile cura che si abbia di mantenere vive le responsabilità e le iniziative dei dirigenti, il clima dell'appartenenza a un grande Istituto statale non è il più adatto perché i dirigenti si sentano spinti nelle innovazioni e nelle iniziative che sono il fondamento del successo nelle aziende industriali.

Ma, per quanto si fossero dunque prospettate altre soluzioni e ci si fosse anche disposti a far fronte alla situazione in altro modo, l'aggravarsi della crisi, nel 1932, rese definitivamente evidente a Mussolini, Beneduce e Jung che la soluzione al problema non poteva che essere radicale. Ottenuta dunque piena fiducia – e, di conseguenza, pieno potere di azione – da parte di Mussolini⁵⁵, l'attenzione di Beneduce si concentrò in particolare sul sistema bancario, che si era rivelato la componente assieme più vulnerabile e dirimente di tutto quel complesso ingranaggio economico-finanziario. Il nuovo ente regolatore dell'economia italiana che andava nascendo doveva innanzitutto interporre tra credito e imprese, separare l'uno dalle altre, risanare e rapidamente valorizzare le «energie produttive della nazione». Fu su queste basi che l'IRI – istituito, il 23 gennaio 1933, presso degli «scarni uffici», in via Veneto, a Roma – operò inizialmente.

La guerra all'Etiopia, le sanzioni, l'autarchia e la conquista dell'Impero furono poi decisivi, però, nello sconvolgere i progetti originari e fu da allora che si iniziò a pensare all'Istituto come ad un ente di carattere permanente, che potesse orientare in maniera organica e decisiva gli sforzi industriali della nazione⁵⁶. Nonostante questo e nonostante il r.d.l. n. 905 del 24

55 Il potere eccezionale che Beneduce riuscì ad accumulare nelle proprie mani, in ambito economico-finanziario nazionale (egli fu contemporaneamente presidente dell'IRI, della Crediop, dell'ICIPU, dell'Istituto di Credito Navale (nel settore pubblico) e della Bastogi (nel privato), è dovuto appunto alla piena fiducia che Mussolini riponeva nei suoi confronti. Tale fiducia poggiava le proprie basi su due fattori essenziali: l'incontestabile competenza professionale dello stesso Beneduce ed il suo essere politicamente isolato. I suoi trascorsi antifascisti e massonici, infatti, facevano sì che la sua posizione all'interno del Regime fosse estremamente fragile e precaria; in tal modo Mussolini mostrava all'esterno quanto dominante fosse la sua volontà su quelle altrui e, assieme, si garantiva piena obbedienza da parte del suo protetto.

56 Il 23 marzo 1936 Mussolini pronunciò un discorso emblematico, da questo punto di vista, di fronte alla seconda Assemblea nazionale delle corporazioni: «L'assedio economico... ha sollevato una serie numerosa di problemi che tutti si riassumono in questa proposizione: l'autonomia politica, cioè la possibilità di una politica estera indipendente, non si può più concepire senza una correlativa capacità di autonomia economica. Ecco la lezione che nessuno di noi dimenticherà! Coloro i quali pensano che finito l'assedio si ritornerà alla situazione del 17 novembre si ingannano.

Il 18 novembre 1935 è ormai una data che segna l'inizio di una nuova fase della storia italiana. Il 18 novembre reca in sé qualche cosa di definitivo, vorrei dire di irreparabile. La nuova fase della storia italiana sarà dominata da questo postulato: realizzare nel più breve termine possibile il massimo possibile di autonomia nella vita

giugno 1937 sancisse ufficialmente la trasformazione dell'IRI in ente permanente, Beneduce seguì a difendere da ingerenze sia esterne (soprattutto da parte del Ministero delle Corporazioni, che a più riprese tentò di assumere sotto di sé il controllo dell'istituto) che interne (ci fu per un certo periodo un conflitto con l'Ilva, per quanto riguardava il comparto siderurgico⁵⁷) l'operato dell'IRI, sostenuto in questo (ed era, si capirà, un aspetto fondamentale) dallo stesso Duce, che richiamò sempre come un pregio il concorso tra pubblico e privato di cui si faceva forza l'istituto. Tanto che, nonostante il clima particolare che si stava venendo a creare, ancora una volta l'IRI cercò di privilegiare l'iniziativa privata in quei settori – almeno – che non riguardavano direttamente gli interessi strategici del Paese. E così, se nel comparto dei cantieri navali da guerra si verificò (unico caso nella storia dell'IRI) un atto coercitivo per cui vennero inglobate dall'istituto tutte le aziende con capitale superiore ai 100 milioni di lire, con disposizione che la maggioranza delle azioni rimanesse di proprietà pubblica per cinque anni – dunque sino al 1942 – nella chimica si lasciò invece mano libera ai privati – con la Montecatini a fare da guida – e nella navigazione da carico pure – con Odero, Piaggio e vari validi gruppi genovesi, triestini e napoletani lasciati liberi di operare al di fuori del controllo statale.

In virtù di questo evidentemente non derogabile criterio di efficienza che doveva sottendere quanto più possibile l'impresa pubblica in Italia, venne sacrificato anche un progetto molto caro al presidente Beneduce e al direttore Menichella (entrambi uomini del Sud: il primo casertano, il secondo foggiano): un piano di deciso potenziamento industriale del Mezzogiorno. Proposto ufficialmente al Ministero delle Finanze nel 1941, il progetto avrebbe dovuto riproporre la «solita» collaborazione Pubblico-Privato, con lo Stato pronto ad investire 4-5 miliardi e a favorire la creazione di un ambiente adatto agli investimenti (fiscalità agevolata, infrastrutture, sicurezza) e i privati che ne avrebbero dovuti invece versare 12-13. Fu lo stesso IRI tuttavia, infine, a ritirare la propria proposta, in quanto mancavano le condizioni necessarie a garantire uno sviluppo industriale organico e – appunto – efficiente, con il forte rischio che si venisse a creare piuttosto un apparato «destinat[o] a vivere di sussidi, aiuti e contributi statali»⁵⁸.

Se nel settore industriale la presenza dell'IRI restò dunque in quel periodo relativamente discreta, dove il controllo dell'istituto si mantenne rigido ed anzi, venne orientato in maniera netta verso la gestione pubblica (con la riforma del '36) fu quello bancario. Le tre banche che avevano di fatto originato la crisi del '30-'32 (Credit, Comit e Banco di Roma) vennero nazionalizzate perché, secondo l'architettura di Beneduce e Menichella, solo con una stretta supervisione del credito da destinare a banche ed imprese si sarebbe evitato al Paese il riproporsi dei problemi appena risolti. Il fatto di poter indirizzare direttamente gli investimenti, poi (molto più di un controllo implicito sulle singole imprese) avrebbe permesso allo Stato di dirigere di conseguenza lo sviluppo dell'economia nazionale nel senso preferito. Ciò che frenò lo sviluppo e i programmi futuri dell'IRI fu la guerra. La svolta autarchica del '35-'36 – come detto – il coinvolgimento nella guerra civile spagnola e l'ingresso poi in quella mondiale, a partire dal giugno 1940, segnarono in maniera irreversibile le sorti dell'istituto, che seguirono quelle del tracollo militare italiano.

Finito il conflitto si accese poi un forte dibattito nel Paese sull'opportunità o meno di porre termine, contestualmente, all'esperienza dell'IRI. Per quanto generalmente d'accordo sulla necessità di una riduzione delle dimensioni dell'Istituto – che avrebbe dovuto liberarsi di tutti quei «rami secchi» che lo appesantivano (perlopiù imprese che mai erano state strategiche da un punto di vista dell'interesse nazionale o che, finita la guerra e venuti meno i propositi imperiali del fascismo, semplicemente non lo erano più) – la maggior parte delle forze

economica della nazione.» Citato in R. de Felice, *Mussolini il duce. 2. Lo Stato totalitario (1936-1940)*, Einaudi, p. 331.

⁵⁷ Cfr. L. d'Antone, *Ivi*, p. 226.

⁵⁸ L. d'Antone, *L'architettura di Beneduce e Menichella*, *Ivi*, pp. 239-241.

politiche – compresa quella liberale – si dissero tuttavia favorevoli alla prosecuzione dell'esperienza dell'IRI. Le ragioni – ancora una volta contingenti e non ideologiche – sono facili da comprendere: come già sopra esposto, in Italia mancava una classe di grandi imprenditori che fosse in grado di assumere il pieno controllo di un patrimonio industriale tanto ingente. La liquidazione dell'IRI e lo smobilizzo di tutte le imprese da esso controllate avrebbe generato una situazione caotica e conflittuale che in un momento tanto drammatico – il Paese in ginocchio economicamente e politicamente – non ci si poteva permettere. Decisive furono dunque le prese di posizione di eminenti liberali quali Cesare Merzagora, Angelo Costa⁵⁹ (Presidente di Confindustria) e dello stesso Luigi Einaudi, i quali, pur sottolineando l'importanza di seguire a mantenere lontane eventuali tentazioni di dirigismo economico da parte dello Stato, si pronunciarono espressamente a favore del mantenimento in vita dell'Istituto.

1.5. Ancora Iri: dal "Miracolo economico" alla crisi

Il ventennio 1950-1970 rappresentò non soltanto un periodo di straordinaria crescita per l'istituto, ma anche la fase di massima espansione mai conosciuta dall'economia italiana nell'intera sua storia nazionale. Durante tale intervallo di tempo il Pil italiano crebbe ad un livello medio annuo molto prossimo al 6%, quello pro capite passò da un differenziale di 100 a 186 rispetto alla media dei Paesi dell'Europa occidentale ad uno di 100 a 148 (a parità di potere d'acquisto) sempre rispetto ai medesimi. I mutamenti economici e sociali furono dunque rilevantissimi, come testimoniato sia dai dati (tra il 1951 e il 1961 diciassette milioni di cittadini italiani cambiarono residenza, le città con più di 100.000 abitanti videro il raddoppiarsi della propria popolazione, vi fu in generale una tendenza nettissima all'inurbamento, con perdita di rilievo sia economica che culturale delle campagne) che dalle polemiche «anti-capitaliste» lanciate da certa parte dell'intelligenza nazionale⁶⁰.

A caratterizzare questo periodo furono, ancora una volta, figure notevolissime quali Oscar Sinigaglia, Vittorio Valletta, Giuseppe Luraghi, Raffaele Mattioli: grandi dirigenti pubblici che trovarono il contesto ideale per imprimere la propria capacità di visione al sistema economico nazionale.

Il contributo dell'IRI a questo eccezionale sviluppo fu decisivo⁶¹. L'istituto riuscì ad accompagnare la crescita della grande impresa in una fase internazionale di eccezionale espansione, coadiuvata in questo da una serie di fattori contingenti non secondari, come la politica valutaria restrittiva attuata dal governatore della Banca d'Italia, Luigi Einaudi, a partire dal 1947, e il basso livello generale dei salari, che fino allo scorcio degli anni Sessanta permise alle aziende di contenere le spese, aumentando di conseguenza i profitti. Piero Gnudi

59 «Dal punto di vista economico, se si potesse pensare che l'industria privata fosse in grado di assorbire l'IRI, potremmo dire: liquidiamo l'IRI e facciamolo assorbire dai privati, ma noi oggi non possiamo immaginare un'industria privata che sia in grado di prendere per es. una Ansaldo.» Citato in F. Amatori, *Un profilo d'insieme: l'età dell'IRI*, in F. Amatori (a cura di), *Storia dell'IRI. 2. Il «miracolo» economico e il ruolo dell'IRI*, Laterza, p. 12.

60 Cfr., ad esempio, P. P. Pasolini, *Scritti corsari*, Garzanti, 1975. Un'altra opera fortemente critica verso tale processo di urbanizzazione e le sue conseguenze economiche, fisiche e sociali è la pellicola *Le mani sulla città*, di Francesco Rosi.

61 «Nel ventennio del miracolo il fatturato in termini reali dell'IRI aumentò, per addetto, quasi del 7% l'anno. Sebbene l'IRI operasse in rami d'attività difficili, largamente disertati dal capitale privato, il progresso di produttività fu rapido, in particolare fino al 1962. Gli addetti alle attività non finanziarie passarono da 190mila nel 1950 a 237mila nel 1962. Aumentarono a un ritmo (1,9% l'anno) superiore a quello (1,3%) delle unità di lavoro nell'intera economia. Nello stesso periodo il fatturato crebbe, a prezzi costanti, a un tasso annuo (11%) poco meno che doppio rispetto a quello con cui si sviluppò il Pil del Paese.» P. Ciocca, *Ivi*, pp. 144-145.

recentemente ha affermato che «il miracolo economico fu provocato dal grande sviluppo industriale del Dopoguerra e in Italia, allora, l'industria era prevalentemente costituita da aziende IRI»; frase questa che coglie appieno sia gli aspetti positivi che quelli maggiormente critici di una simile situazione. Come scrive Troilo⁶², infatti:

Un turista straniero arriva in Italia con un aereo dell'Alitalia? Alitalia è la compagnia aerea dell'IRI. Sbarca a Genova da uno dei più bei transatlantici del mondo, come la Michelangelo o la Raffaello o la Cristoforo Colombo o la Leonardo da Vinci? Sono dell'IRI. Noleggia una macchina veloce ed elegante, come un'Alfa Romeo? È dell'IRI. Per uscire da Genova percorre la prima strada sopraelevata costruita in Italia? È dell'IRI, ed è stata realizzata con l'acciaio della Finsider (IRI) ed il cemento della Cementir (IRI). Uscito dalla città prende un'autostrada della più estesa rete esistente in Europa? È dell'IRI. Assaggia i prodotti della Motta o dell'Alemagna? Sono aziende IRI. Dopo pranzo telefona a qualcuno della sua città, usando la prima teleselezione integrale da utente del continente? È una linea della Sip, cioè dell'IRI. Arrivato a destinazione, deve cambiare della valuta? Va in una delle principali banche italiane (la Banca Commerciale Italiana o il Banco di Roma o il Credito Italiano), è anch'essa dell'IRI.

Se da una parte l'IRI era riuscito infine a portare a compimento tutta una serie di progetti avviati al termine della guerra e a sostituirsi con successo ad una classe industriale privata che nella grande impresa si era dimostrata mancante, dall'altra era cresciuto troppo, ma soprattutto lo aveva fatto in un contesto a cui, sì, si era adattato perfettamente, ma che non sembrava più ripetibile. Il così detto «Autunno caldo» (1969) aprì una fase di rivendicazioni da parte della classe lavoratrice che avrebbe avuto sbocchi anche tragici per il Paese e che comunque andò via via a limare la competitività dell'industria nazionale; gli «*shock*» petroliferi del '73 e '79 mutarono poi le condizioni fondamentali in cui le imprese operavano, con il prezzo del greggio che trovò ad aumentare in maniera vertiginosa in brevissimo tempo; la fine del sistema di Bretton Woods, infine, che scatenò una vera e propria «guerra delle valute», per cui gli Stati Uniti trasmettevano inflazione ai propri *partner* commerciali e questi dovevano scegliere a loro volta se rivalutare o svalutare la propria moneta⁶³, generando squilibri finanziari notevoli e dunque un contesto conflittuale, poco favorevole agli investimenti.

In un ambito tanto problematico non sorprende che la grande industria, per definizione poco recettiva ai cambiamenti epocali, abbia subito i contraccolpi maggiori, non solo in Italia, ma a livello internazionale⁶⁴, e non solo per quanto riguarda le partecipate pubbliche, ma anche nel settore privato. Si andarono insomma definendo, negli anni Settanta, tutti gli elementi di crisi che avrebbero condotto al nuovo scenario economico globale, con una sempre più marcata finanziarizzazione dell'economia, l'affermazione della piccola-media impresa – più flessibile e dunque maggiormente adatta a sopravvivere in contesti problematici – e soprattutto di quel clima (anche culturale) favorevole ad una progressiva estromissione dello Stato dalle cose economiche che sarebbe culminato, in Italia, con il grande processo di privatizzazione degli anni Novanta che pose fine alla stessa esperienza dell'IRI.

All'interno di tale complesso scenario, l'Istituto per la ricostruzione industriale finì progressivamente per perdere quella rigida osservanza dei principi economicistici che l'aveva contraddistinto invece nel periodo precedente. La necessità politica di mantenere non solo in vita, ma anche in salute, le aziende a partecipazione statale – a fronte di una sempre maggiore perdita di competitività delle stesse – portò a decisioni che, talvolta, poco avevano a che fare

62 C. Troilo, *1963-1982. I vent'anni che sconvolsero l'IRI*, Belvivino Editore, 2008.

63 L'Italia optò per le celebri «svalutazioni competitive» che se ne favorirono certo le esportazioni causarono d'altra parte una serie di squilibri macroeconomici che fecero sentire i propri effetti nei decenni successivi. Su tutto questo cfr. R. Parboni, *Il conflitto economico mondiale: finanza e crisi internazionale*, Etas libri, 1985.

64 P. Frigero, L. Rondi, D. Vannoni, *L'arretramento della grande impresa: una tendenza generalizzata*, in F. Silva, *Storia dell'IRI. 3. I difficili anni '70 e i tentativi di rilancio negli anni '80*, Laterza, 2013.

con una corretta gestione economica generale. Capì sempre più di frequente che le nomine in seno all'IRI fossero dettate da ragioni clientelari e che lo Stato arrivasse a ripianare le perdite delle singole imprese con sistematica facilità, generando nei vari dirigenti una condizione di «*moral hazard*»⁶⁵ che non poteva che nuocere a lungo andare.

Vi furono poi altre contingenze particolari, come la scelta, da parte degli organi di governo del Paese, di risolvere in maniera drastica l'annosa «questione meridionale»: la legge n. 634 del 29 luglio 1957 imponeva infatti di stanziare il 60% dei nuovi investimenti ed il 40% di quelli totali al Sud⁶⁶. Si trattava di un provvedimento di enorme rilievo, che portò certo a dei benefici che pure furono molto inferiori sia alle attese che alle necessità pratiche. L'IRI si adeguò alle nuove normative effettuando alcune grandi operazioni: la creazione di un grande polo siderurgico a Taranto⁶⁷; la costruzione di un nuovo stabilimento dell'Alfa Romeo a Pomigliano; la localizzazione di importanti investimenti nel settore dell'alta tecnologia tra Campania, Sicilia, Puglia e Abruzzo. L'effetto di simili ingenti operazioni fu, sì, quello di stimolare l'economia delle aree interessate, ma senza che da queste si ingenerasse poi un circolo virtuoso di qualche tipo, uno sviluppo materiale ed anche culturale dell'attività d'impresa. La creazione di grandi impianti in una zona così storicamente poco recettiva ad un tipo di sviluppo simile fece sì che questi finissero per somigliare a delle «cattedrali nel deserto», destinate a scomparire una volta che fossero terminate le sovvenzioni pubbliche. Di questo, già all'epoca, si rendeva conto una parte degli stessi vertici dell'IRI. Scriveva infatti nel 1975 Pasquale Saraceno, economista, per lungo tempo alto dirigente dell'Istituto, Presidente della SVIMEZ (Associazione per lo Sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno), figura eminente dell'economia nazionale⁶⁸:

Che il sistema industriale italiano debba estendersi a tutto il paese così da dare occupazione anche alla forza lavoro disponibile nel Mezzogiorno, riducendo al minimo le correnti migratorie è opinione che, ormai, non suscita più serie obiezioni.

Ma seguitava poi subito dicendo:

Il dibattito è invece più che mai aperto sulle politiche da adottare per raggiungere il detto risultato; costruzione di infrastrutture, contributi agli investimenti di capitale, contributi ai costi di esercizio e altri incentivi non hanno infatti ancora determinato, nel Mezzogiorno, il voluto flusso di investimenti industriali. [...] In conclusione, lo sviluppo industriale delle regioni meridionali ha una sola determinante: l'esistenza di una diffusa convenienza all'investimento industriale. Creata questa condizione si aprirà un largo campo ad iniziative delle imprese a p. s. nei casi in cui la convenienza ad investire nel Mezzogiorno non sia prontamente percepita dal capitale privato e, naturalmente, che non si tratti di impianti di piccola e media dimensione⁶⁹. Il tipo di sviluppo che sarà così generato metterà

65 F. Silva (a cura di), *Ivi*, p.10.

66 Tali percentuali verranno poi aumentate nel 1971, mediante articolo 7 della legge n. 853 del 6 ottobre: la percentuale dei nuovi investimenti da stanziare al Sud passò infatti all'80%, mentre quella degli investimenti complessivi al 60%.

67 Scrive a proposito Amatori: «A Taranto la questione è per certi aspetti diversa. Nella decisione iniziale, alla fine degli anni Cinquanta, convergono, dopo le prime perplessità, management e autorità politica. Nella stessa logica «nazionale» che aveva ispirato Oscar Sinigaglia, realizzare un grande impianto siderurgico al Sud è insieme un'operazione politicamente rilevante ed economicamente giustificata. Il problema dell'economicità della scelta si porrà invece con la decisione del secondo raddoppio, nel 1970. Materia di vertenza, interna al gruppo e rispetto alle pressioni politiche, è la decisione di ubicare a Taranto il previsto incremento di capacità produttiva. In questo quadro pesarono indubbiamente, più che la razionalità economico-produttiva – che avrebbe suggerito la scelta di Piombino –, la possibilità di assicurarsi il finanziamento dell'investimento e, naturalmente, la consapevolezza che il mondo politico avrebbe visto con favore una decisione che comportava un aumento dei livelli occupazionali in una delle aree «sensibili» del Mezzogiorno.» F. Amatori, *Ivi*, p. 48.

68 P. Saraceno, *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, pp. 108-111.

69 Di opinione affatto diversa era invece Giorgio Ceriani Sebregondi, capace dirigente di IRI, Ansaldo e SVIMEZ, morto prematuramente, che sosteneva piuttosto per il Mezzogiorno uno sviluppo «dal basso», che

capo nel Sud a un apparato industriale misto – pubblico e privato – omogeneo con quello esistente nel Centro-Nord.

Se questa concezione potrà animare la politica di industrializzazione del Mezzogiorno saranno certamente abbandonate le norme che fanno obbligo al sistema delle p. s. di localizzare nel Mezzogiorno determinate quote dell'ammontare complessivo dei loro investimenti [...].

Insomma, la spinta dello Stato poteva e anzi doveva manifestarsi al principio, per contribuire a produrre quella vitalità che il settore privato da sé non era riuscito a garantire⁷⁰, ma di lì avrebbe poi dovuto venirsi a creare un clima favorevole agli investimenti, in un contesto capace di autofinanziarsi nel medio periodo; cosa che, evidentemente, non avvenne.

Tutti questi fattori, uniti, contribuirono dunque a creare una cornice di estrema instabilità e l'IRI finì per pagare una crisi economica non soltanto italiana, ma globale, in un contesto che era divenuto ormai estremamente interconnesso e che imponeva adattamenti tanto rapidi quanto radicali. I vecchi modelli non erano più validi ed i rimedi sino a quel momento utilizzati per correggere certi problemi strutturali del sistema economico italiano dimostrarono di non poter essere più replicati nel nuovo contesto. L'implementazione del Mercato unico europeo – con la rimozione delle barriere non tariffarie – e del processo di integrazione economica e monetaria cambiarono poi in maniera ancora più netta il modo di fare impresa in Europa, ponendo l'industria continentale di fronte ad un mercato estremamente più largo e competitivo rispetto al passato. In questa cornice la reazione delle grandi conglomerate, non solo italiane, ma europee, fu simile, con un generale arretramento della grande industria, una diminuzione della diversificazione produttiva ed una conseguente tendenza a concentrare le proprie energie su di un *core business* e infine un incremento della multinazionalità delle aziende, che cercavano sempre più di creare reti internazionali per riuscire a competere nel nuovo ambito globalizzato. In Italia, tuttavia, il mutamento fu più lento che altrove⁷¹ (essenzialmente Francia, Germania e Regno Unito) e condizionò negativamente non solo l'andamento dell'impresa pubblica, ma anche di quella privata.

Tra lo scorcio degli anni Settanta ed il principio degli Ottanta, con la nomina di Pietro Sette alla presidenza dell'IRI e quella di Gianni de Michelis al Ministero delle Imprese a Partecipazione Statale, si iniziò a ragionare in maniera organica su come porre freno ad una crisi che non dava cenno di arrestarsi e anzi minacciava di divenire endemica⁷². I punti su cui

coinvolgesse da principio le piccole realtà e che creasse dunque un retroterra propizio all'attività imprenditoriale diffusa. Cfr. Casula Carlo Felice (a cura di), *Credevo nello sviluppo sociale. La lezione intellettuale di Giorgio Ceriani Sebregondi*, Edizioni Lavoro, 1990; G. Ceriani Sebregondi, *Sullo sviluppo della società italiana*, Boringhieri, 1965.

⁷⁰ Saraceno giunse a teorizzare il concetto di «onere improprio» per le imprese a partecipazione statale, attraverso il quale difendeva il carattere «speciale» delle aziende pubbliche, che non potevano – visti gli ambiti di interesse collettivo in cui si trovavano ad operare – seguire in tutto e per tutto quei principi di economicità osservati invece dalle società private. A questo proposito: «L'azienda nazionalizzata non è dunque sollecitata dal proprio ordinamento a rendere espliciti i costi relativi ai fini politici che essa persegue, a rendersi conto degli oneri conseguenti a possibili inefficienze e quindi a perseguirne l'eliminazione; a fine esercizio sarà il Tesoro dello Stato che coprirà il deficit, così come è il Tesoro che si deve dare carico di procurare all'azienda i mezzi finanziari di cui ha bisogno. [...].

Il fatto è che l'ordinamento delle aziende nazionalizzate non riflette le esigenze di un'impresa, ma quelle di un'opera pubblica. Ciò è di un'attività che non viene rigorosamente valutata in termini di economicità; si investe nei servizi postali così come si investe per la costruzione di un ponte. [...]. Naturalmente il sistema può nell'interesse generale uscire senza sprechi dalla logica del profitto (ed è per questo che esso è sorto e si è sviluppato) solo a condizione che il potere politico indichi con chiarezza i condizionamenti cui vuole assoggettare le aziende del sistema, copra gli eventuali costi comportati da tale uscita e controlli che i condizionamenti siano dovutamente osservati.» P. Saraceno, *Ivi*, pp. 130-131.

⁷¹ Cfr. F. Silva, *Ivi*.

⁷² Nel 1979 le perdite totali dell'IRI (bilancio consolidato) assommavano a 1.346 miliardi di lire; l'anno successivo erano già cresciute a 2.401 miliardi, quasi raddoppiando. Per citare un solo esempio, emblematico, della situazione relativa alle singole imprese partecipate: la Società Agricola Maccarese rimase in costante

i due scelsero di concentrarsi furono: un necessario ritorno ai principi di efficienza ed economicità dell'Istituto, che gli consentisse di autofinanziarsi, attirando capitali privati; una maggiore internazionalizzazione, con una più massiccia presenza diretta all'estero e una politica di accordi, acquisizioni e *joint venture* al di fuori dei confini nazionali⁷³; l'individuazione dei settori più promettenti (perlopiù quelli ad altro contenuto tecnologico), verso cui indirizzare i due terzi degli investimenti generali; un ridimensionamento dell'intervento nel Mezzogiorno, con una preferenza per lo sviluppo della piccola-media impresa e del settore dei servizi – in netta controtendenza, dunque, con quanto cercato di fare tra gli anni '50 e '70, ossia l'applicare un processo di industrializzazione massiccia al Meridione attraverso gli importanti investimenti cui si è accennato *supra*.

Tali proponimenti risultarono ancora più marcati e urgenti sotto la presidenza Prodi, che durò per due mandati – dal 1982 al 1989 – e che vide concentrarsi in quel periodo i tentativi più decisi di riformare l'IRI in maniera strutturale. Va sottolineato che un simile intervento era, all'epoca, motivato dalla ferma volontà di mantenere in vita ancora a lungo l'Istituto e che gli smobilizzi anche importanti che pure ebbero luogo durante quegli anni erano appunto mirati a «ridare fiato» alla conglomerata, permettendole di tornare florida e soprattutto di concentrarsi sui settori maggiormente produttivi, tagliando invece i «rami secchi».

Altro aspetto che va evidenziato – e che si ricollega con quanto appena detto – è l'influenza che progressivamente assunse sul corso degli eventi il processo di unione economica e monetaria europea: l'avvento della presidenza Delors alla Commissione Europea (1985) e l'Atto Unico Europeo (1986) diedero infatti il via a un processo che si intuiva già allora come inarrestabile e a cui l'Italia – come gli altri Paesi della futura «Eurozona» – dovevano allora necessariamente adeguarsi, con tutto ciò che questo comportava in termini economico-finanziari⁷⁴.

L'opera del presidente Prodi si concentrò dunque sugli stessi punti individuati da Sette e De Michelis nei loro rapporti, ma con un piglio più deciso per quanto riguardava gli smobilizzi e – legato a questo – nel tentativo di ridare maggiore autonomia all'Istituto nei confronti della politica. La possibilità di effettuare scelte drastiche e particolarmente impopolari come la chiusura di impianti produttivi ed il conseguente licenziamento dei dipendenti necessitava infatti il minimo grado di ingerenza da parte della classe politica sulle scelte dell'Istituto, che come spesso si è detto doveva ragionare in termini di efficienza economica e non di mera convenienza elettorale.

Occorre precisare poi ancora una volta che questo indirizzo maggiormente «liberista» assunto dalla presidenza Prodi risultava totalmente estraneo da motivazioni di carattere ideologico e dettato, piuttosto, dalle ragioni contingenti cui si è accennato prima⁷⁵.

perdita dal 1959 e nel 1980, in conseguenza del peggioramento generale dell'economia, aveva raggiunto un disavanzo di 600 milioni al mese. F. Silva, *Ivi*, p. 394.

73 G. de Michelis et al., *Rapporto sulle partecipazioni statali*, Franco Angeli, 1981, p. 24.

74 «In Italia, oggi, infine, ci troviamo di fronte ad un altro problema. La Commissione CEE di Bruxelles ha cominciato negli ultimi anni a considerare come elemento distorsivo alle imprese pubbliche (i cosiddetti aiuti di Stato alle imprese). L'Italia, che non ha assunto decisioni drastiche di riduzione del volume degli aiuti, è stata la prima ad attirare l'attenzione della Commissione. Ancora una volta, come spesso è accaduto nella nostra storia, eventi esterni incidono su quelle che dovrebbero essere le nostre decisioni: la frammentazione del nostro potere diventa un elemento per cui le decisioni non vengono prese da noi, ma vengono prese in gran parte da altri o, quantomeno, sotto l'impulso di stimoli esterni.

Il fatto nuovo oggi è che a Bruxelles c'è qualcuno che sta prendendo decisioni che ci obbligheranno in qualche modo a cambiare i confini fra pubblico e privato anche all'interno del nostro Paese. Naturalmente coloro che stanno prendendo queste decisioni non lo faranno guardando al nostro interesse. Lo faranno probabilmente nel loro interesse. Ritengo che questa situazione di incertezza, di rinvio, di frammentazione delle strutture decisionali non giovi proprio a nessuno.» R. Prodi, *Il tempo delle scelte. Lezioni di Economia*, 1992, pp. 100-101.

75 Come riportato da Curli: «Ma già nei primi anni Novanta era evidente che le privatizzazioni si collocavano in un ormai ridimensionato discorso ideologico, e – come osservava Romano Prodi al termine della sua prima

Lo scarso margine di autonomia entro cui si muoveva l'IRI in quel difficile momento appare del resto in maniera evidente nella vicenda della cessione della SME e della SIDALM, gruppi alimentari partecipati dall'Istituto, che si intendevano privatizzare sia per capitalizzare dalla vendita, sia per iniziare quel processo di concentrazione degli investimenti a cui si è già accennato e su cui torneremo – più nel dettaglio – *infra*.

Sembra interessante, d'altra parte, osservare le specifiche manovre che, dopo un avvio di trattativa promettente tra i vertici dell'IRI e quelli della Cir, finanziaria guidata dall'ingegnere Carlo de Benedetti, fecero naufragare la possibile transazione, non senza un certo clamore, per altro.

De Benedetti, nell'aprile del 1985, si era infatti dichiarato intenzionato a rilevare la società, con l'intenzione di unirla a Buitoni e Perugina – acquisite in precedenza – creando così un grande gruppo alimentare capace di competere anche all'estero. Il consiglio amministrativo dell'IRI giunse in quell'occasione addirittura ad autorizzare lo smobilizzo, in cambio di una cifra complessiva di circa 500 miliardi di lire, ma l'intera trattativa si complicò rapidamente. A seguito delle prime perplessità sollevate dal Presidente del Consiglio, Craxi, seguì un acceso dibattito pubblico che condusse infine il ministro per le Partecipazioni Statali, Clelio Darida – che nel frattempo era succeduto a De Michelis – a non autorizzare la cessione, intimando all'IRI di considerare anche altre offerte pervenute, non giudicando congruo il prezzo pattuito per la vendita. Delle perplessità del presidente del Consiglio e sul comportamento del suo ministro per le Pp. Ss. troviamo del resto ampia testimonianza nelle carte dell'Istituto relative a quello specifico periodo.

Il mese decisivo si rivela il maggio di quell'anno, quando – il giorno 23 – il Primo ministro, Craxi, invia una lettera⁷⁶ al suo compagno di partito e allora ministro per gli Affari regionali, Pier Luigi Romita, invitandolo a «procedere alla convocazione del CIPI» (Comitato Interministeriale per la Politica Industriale, di cui Romita era presidente delegato), affinché questo si pronunciasse sulla cessione della SME e della SIDALM al gruppo di De Benedetti. Le perplessità in merito all'operazione, espresse esplicitamente nella lettera autografa del presidente del Consiglio riguardavano, in particolare:

1. Se la vendita della SME e della SIDALM, riducendo la presenza pubblica nel settore alimentare alla sola SOPAL, comporti una sostanziale fuoriuscita delle partecipazioni statali dallo stesso settore.
2. Se tale circostanza, sulla base degli indirizzi definiti in sede parlamentare e di governo oltreché dei documenti programmatici dell'IRI, sia innovativa rispetto alle politiche settoriali sino ad oggi adottate e compatibili con gli obiettivi perseguiti con esse.
3. Se si possa ritenere che le finalità di sviluppo del settore, enunciate dallo stesso IRI e condivise dal Parlamento e dal Governo, siano egualmente realizzabili attraverso la privatizzazione delle aziende pubbliche e, in caso positivo, se vi sono condizioni che si ritengono necessarie a tal fine, con

presidenza dell'Iri – senza le esasperazioni di tipo thatcheriano degli anni precedenti.» B. Curli, *Il vincolo europeo alle privatizzazioni dell'Iri*, in R. Artoni (a cura di), *Storia dell'Iri. 4. Crisi e privatizzazione*, Laterza, 2014, p. 185. Curli si riferisce a una intervista dello stesso presidente Prodi al quotidiano *Stuttgarter Zeitung*, riportata in «Mondo economico» il 16 febbraio 1987, a p. 25.

È stato lo stesso Prodi, inoltre, a rimarcare, nel tempo, con frequenza, l'importanza di una presenza statale in economia – ben lontano, dunque, da posizioni liberiste radicali: «L'industria non è più obbligata a nascere – come alla metà dell'Ottocento – intorno ai corsi d'acqua, o nelle grandi metropoli; può sorgere ovunque purché ci siano intelligenza, imprenditorialità e, naturalmente, uno Stato, un governo che l'aiuti. [...] In conclusione dobbiamo fare un'ultima riflessione. Abbiamo visto l'importanza delle diverse reti di comunicazione e di telecomunicazione e la necessità di un legame fra le stesse: ma non dimentichiamo che la rete delle reti è il governo.» R. Prodi, *Ivi*, pp. 47-63. Va detto, del resto, che un ruolo regolatore nell'economia è riconosciuto ormai allo Stato anche da parte degli aperti sostenitori del libero mercato. Cfr. N. Bellini, *The decline of the State-owned enterprise and the new foundations of the State-industry relationship*, in P. A. Toninelli (a cura di), *The rise and fall of the State-owned enterprise in the Western world*, Cambridge University Press, 2000.

⁷⁶ Historical Archives of the European Union, Romano Prodi, IRI, Comitato di Presidenza, Adunanza del 25 maggio 1985, ore 9.30.

particolare riguardo alla garanzia degli investimenti futuri, dei livelli occupazionali, della permanenza delle aziende in proprietà italiana.

Un primo aspetto di fondamentale significato è ovviamente che il presidente del Consiglio italiano andasse ad esprimere direttamente dei dubbi su un'operazione come quella con un ministro del proprio gabinetto, domandandogli addirittura di intercedere per una pronta convocazione del comitato preposto a garantire o meno l'avvallo all'intera operazione e stabilendo addirittura le condizioni a cui l'intero «affare» avrebbe dovuto essere subordinato. Volendo poi guardare oltre a questo, a colpire il nostro interesse sono senz'altro le ragioni di tale perplessità, perfettamente attinenti agli scopi della presente ricerca. Le preoccupazioni di Craxi erano infatti legate in maniera decisiva alla possibile perdita di controllo da parte italiana (non semplicemente pubblica) di un intero settore – quello alimentare – che come vedremo tra poco non veniva considerato direttamente strategico, ma che si riteneva essenziale per l'interesse nazionale che mantenesse solide radici all'interno del Paese. Cedendo a privati un colosso del comparto come la SME, lo Stato avrebbe dunque perduto la possibilità di indirizzarne le politiche, con il rischio futuro che questo venisse ceduto forse a imprese estere, con tutte le problematiche che questo avrebbe potuto comportare, in termini occupazionali (attraverso possibili delocalizzazioni della produzione) e strategici (con la perdita di «campioni» italiani che competessero sul mercato internazionale).

Preoccupazioni queste che riscontriamo del resto anche in altre figure pubbliche, in maniera significativamente diffusa all'interno del Paese. Durante la seduta pomeridiana di quel medesimo 23 maggio, la Commissione parlamentare per la Ristrutturazione e Riconversione industriale e per i programmi delle Partecipazioni Statali discusse in effetti di questi stessi temi⁷⁷. Il ministro delle Pp. Ss., Darida, intervenendo in apertura, aveva in verità sostenuto la bontà dell'operazione e difeso in maniera decisa l'operato dell'IRI. Egli aveva inizialmente fornito una spiegazione alle ragioni che sottostavano alla vendita, rilevando come l'industria alimentare internazionale si trovasse allora in una fase di grande evoluzione; fase in cui andavano affermandosi gruppi di grandi dimensioni, attivi nei mercati di tutto il mondo. Necessaria conseguenza era dunque che anche la SME si adattasse al nuovo paradigma, compiendo degli investimenti adeguati. Si sarebbe trattato per lo Stato, in buona sostanza, però, «di compiere una serie considerevole di investimenti in un settore che non [poteva] essere ritenuto prioritario per l'IRI, in quanto non caratterizzato da soglie di entrata inaccessibili ai privati» né operante in un settore ritenuto strategico. Il ministro sottolineava dunque come «nei documenti programmatici governativi o parlamentari» non si rinvenisse del resto «alcuna dichiarazione secondo cui il settore alimentare dell'IRI [fosse] ritenuto incredibile». Proseguiva, anzi, affermando che quella «Commissione stessa» avesse precedentemente incoraggiato l'Istituto «a proseguire con energia nella politica di smobilizzo», nella convinzione che le imprese a partecipazione statale dovessero «per quanto possibile far fronte con i mezzi propri alle rispettive necessità finanziarie».

Darida concludeva infine ribadendo di voler evitare «di assumere posizioni favorevoli o contrarie in via pregiudiziale al pubblico o al privato» ma che, «in riferimento alla specifica operazione in corso», sembrava proprio che la soluzione individuata con la vendita del complesso SME-SIDALM al gruppo Buitoni rispondesse effettivamente «all'interesse nazionale, consistente nella creazione di un gruppo alimentare adeguato a misurarsi con la concorrenza» estera.

Riguardo poi alle modalità di determinazione del prezzo e di pagamento – che nei giorni successivi avrebbero sollevato le maggiori critiche fra gli oppositori dell'«affare SME» – il ministro affermava tuttavia che tali modalità erano state accurate e regolari. Tanto che, sebbene «la prassi vigente» stabilisse che la definizione della congruità economico-finanziaria

⁷⁷ Commissione parlamentare per la Ristrutturazione e Riconversione industriale e per i programmi delle Partecipazioni Statali, seduta pomeridiana del 23 maggio 1985.

dell'operazione spettava al solo Ente di gestione, il Ministero delle Pp. Ss. avesse comunque vigilato su tutta quella pratica.

Un discorso, dunque, evidentemente favorevole alla dismissione della SME; il che in parte sorprende, visto il netto cambio di opinione di Darida dei giorni successivi, cui si è già accennato sopra.

In quella seduta della Commissione, tra le reazioni immediate all'intervento del ministro, pure generalmente favorevoli allo smobilizzo, troviamo qualche voce dissonante, preoccupata dalle possibili insidie di un passaggio in mani private e dall'ipotesi che il prezzo stabilito per la vendita (circa 500 miliardi di lire⁷⁸) non fosse adeguato al valore effettivo della società. Nella propria orazione il deputato Luigi Castagnola (PCI) contestava il fatto che «la gravosa situazione finanziaria dell'IRI [facesse] apparire complessivamente modesto il corrispettivo ricavato della vendita», evidenziando poi come occorresse tutelare l'economia del Paese da un'eventuale cessione a gruppi stranieri. Subito dopo di lui prendeva quindi la parola il senatore Michele Viscardi (Dc), il quale sosteneva che «andasse contrastata con forza la cultura del sospetto» nei confronti delle partecipate statali, mentre il senatore Massimo Riva (Sinistra indipendente) accennava a «oscure illazioni» collegate «da qualcuno» a quell'affare. Il tema della congruità del prezzo di vendita tornava ad affacciarsi nel pubblico dibattito, poi, in maniera clamorosa in quelle stesse ore, quando nella storica sede IRI di via Veneto giungeva, consegnata a mano, una lettera raccomandata proveniente dallo studio del tal avvocato Italo Scalera. La missiva – direttamente indirizzata all'«ill.mo sig. Prof. Romano Prodi» e inoltrata per conoscenza anche a Craxi, Darida e Altissimo (ministro dell'Industria) – utilizzava toni a dir poco ambigui e si pronunciava in rappresentanza dei «sentimenti» e degli «interessi» di una cordata di imprenditori che preferiva tuttavia restare nell'anonimato, almeno sino al momento della stipula del contratto. Il che – si capisce – minava completamente la credibilità dell'azione intrapresa, gettava ombre evidenti sulla natura di quella manovra e assumeva in certo qual modo anche un tono inquietante e minaccioso nei confronti del destinatario. La riportiamo integralmente, poiché sembra, nella sua interezza, di estremo interesse e significato⁷⁹:

Ill.mo Prof. Prodi,

per incarico di alcuni operatori industriali italiani sul cui nominativo sono tenuto, per il momento, al riserbo, mi rivolgo a Lei con riferimento alla trattativa, cui la stampa ha dato ampio risalto, intercorsa fra l'I.R.I., da Lei rappresentato, e la S.p.A. Buitoni e che, nel volgere di poche ore, si sarebbe conclusa con la vendita, a tale società, del pacchetto di controllo della SME per il prezzo di circa L.400 miliardi. Se da un lato i miei mandanti ritengono che debba essere accolta con favore la recente apertura degli Enti di partecipazione statale verso accordi di privatizzazione di aziende controllate da capitale pubblico, per le ragioni che Ella bene ha esposto e che nei giorni scorsi sono state ampiamente riprese dagli organi di informazione, essi non possono, tuttavia, nascondere le loro vive perplessità in ordine a procedure, come quella seguita nel caso di specie, le cui modalità possono non conciliarsi con la ricerca ottimale dell'interesse pubblico, che certo intende perseguire in ogni suo atto.

Il riferimento riguarda in particolare il fatto che, nel caso in questione, non sia stata concessa, ad altri interessati all'acquisto della partecipazione I.R.I. nella SME (risultati di fatto esistenti fra gli industriali italiani), la materiale possibilità di prendere in considerazione l'affare, esaminarne, sia pure rapidamente, i vari aspetti, operare valutazioni ancorché di massima e sottoporre all'I.R.I. le proprie offerte, secondo una procedura generalmente e necessariamente seguita in simili casi e che avrebbe potuto recare all'Ente solo vantaggi.

78 Secondo l'accordo stipulato a Milano tra il professor Prodi e l'ingegner De Benedetti, in data 29 aprile 1985, in cambio delle azioni della SME, la Buitoni S.p.a. avrebbe ripartito le rate di saldo nella maniera che segue: «Il pagamento del prezzo avverrà con le seguenti scadenze: L. 150.000.000.000 il 28.6.1985; L. 75.000.000.000 il 31.3.1986; L. 75.000.000.000 il 30.6.1986; L. 197.159.500.000 il 31.12.1986 » HAEU, *Ibidem*.

79 *Ibidem*.

I miei assistiti, imprenditori operanti in diversi settori dell'industria nazionale, fra cui naturalmente il settore alimentare, mi incaricano di farmi interprete dei loro sentimenti di sorpresa e di preoccupazione per essere stati, senza alcuna giustificazione, estromessi a priori da una vicenda finanziaria unica per dimensioni e significato, che avrebbe potuto costituire terreno di utile confronto, negli interessi superiori del Paese, fra economia pubblica e l'intera industria privata italiane, e che in ogni caso appare destinata ad incidere sugli equilibri del mercato e a coinvolgere le sorti di più di un settore industriale e di numerose aziende.

Se tutte queste ragioni, ad una considerazione forse maggiormente meditata, avrebbero consigliato di estendere, alla generalità degli operatori finanziari ed industriali italiani, l'opportunità di partecipare alle trattative per l'acquisto del pacchetto SME, esse ora rendono inevitabile, per Coloro che vi avrebbero avuto interesse, rappresentarle senza indugio - mio tramite - una concreta ed immediata disponibilità a rendersi cessionari di quel pacchetto azionario a condizioni per l'I.R.I. più vantaggiose di quelle previste dall'accordo sopra ricordato e che non risulta, a tutt'oggi, perfezionato.

Pertanto, nella serena convinzione di agire nell'interesse pubblico, e mossi da inderogabile necessità di tutelare i rispettivi mercati e le rispettive aziende con i loro stessi livelli occupazionali e con tutto quanto esse rappresentano, i miei mandanti per mio mezzo, portano a Sua formale conoscenza la loro immediata disponibilità: a) a procedere all'acquisto della partecipazione azionaria dell'I.R.I. nella SME (64%) alle medesime condizioni generali già profilate tra I.R.I. e Buitoni (ivi compreso il previo trasferimento alla SME della SIDALM) ma al prezzo di lire 550 miliardi, di cui lire 50 miliardi pagabili all'atto stesso della firma del contratto come anticipazione della prima rata di pagamento contrattualmente prevista. b) a garantire l'effettuazione dei necessari investimenti anche sulla scorta delle indicazioni e previsioni operate dal Consiglio di Amministrazione SME; c) a garantire la non alienazione a soggetti stranieri della proprietà del pacchetto di controllo SME e delle società da questa partecipate, per un periodo minimo di nove anni; d) a prendere in seria ed attenta considerazione la possibilità di rilevare anche le partecipazioni di controllo EFIM nelle aziende alimentari, rispetto alla quale verrebbero meno, con la cessione della SME, le possibili sinergie con quest'ultima e le connesse prospettive di riorganizzazione;

I miei mandanti saranno nominati all'atto stesso della conclusione del contratto: comprenderà Ella come tale riserbo sia inevitabile, fino ad una positiva conclusione della trattativa, dal momento che alcuni degli interessati figurano fra i fornitori abituali delle aziende del gruppo SME.

Alcuni aspetti, in particolare, sembrano degni di sottolineatura, oltre al già accennato carattere estremamente ambiguo della lettera. In particolare, sono i termini e le condizioni della proposta a risultare significativi. In primo luogo l'offerta: 550 miliardi, dunque un rilancio rispetto ai quasi 500 offerti dal gruppo Buitoni; rilancio che non poteva che dare sponda a quanti – lo abbiamo visto – gettavano dubbi sulla correttezza del prezzo assegnato alla SME. In *secundis*, l'impegno della nuova cordata a tutelare i livelli occupazionali e mantenere gli investimenti già previsti dal Cda della SME. In ultimo, la garanzia a non alienare a soggetti stranieri la maggioranza della società per un periodo minimo di nove anni; tempo quello ritenuto congruo per l'ente pubblico a riorganizzare eventualmente un nuovo polo industriale a proprietà statale o comunque italiana: aspetto questo che, iniziamo a comprendere, assumeva un'importanza fondamentale per la classe dirigente del periodo.

Un'iniziativa, insomma, che aveva tutte le sembianze di una vera e propria azione di disturbo, appoggiata, se non partorita, da quegli stessi ambienti politici che iniziavano a dimostrare contrarietà nei confronti della vendita al gruppo alimentare guidato dall'ingegner Debenedetti – con il Primo ministro, Craxi, appunto in prima fila.

Azione di disturbo che assumeva i primi effetti rilevanti con la visita presso gli uffici di via Veneto da parte, nientemeno, che della Procura della Repubblica, rappresentata dalla persona del sostituto procuratore, Luciano Infelisi, il quale presentava un ordine di esibizione della documentazione relativa alla cessione del pacchetto di controllo della SME. L'ordine di esibizione recitava così⁸⁰: «considerato indispensabile ai fini delle indagini in corso relative all [sic] S.M.E. acquisire agli atti la documentazione concernente la cessione del pacchetto

80 *Ivi*, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, Ordine di esecuzione, 25 maggio 1985.

azionario della suddetta società da parte dell'I.R.I. a gruppi privati, nonché i verbali del Consiglio di Amministrazione e del Comitato di Presidenza I.R.I. aventi per oggetto tale cessione [...] ordina l'esibizione della suddetta documentazione e l'acquisizione agli atti del processo».

Azione di disturbo, poi, che si rivelava decisiva nell'arrestare l'avanzamento della trattativa, visto che il CIPI – il cui intervento, abbiamo visto sopra, era stato sollecitato dallo stesso presidente del Consiglio – pochi giorni dopo si sarebbe pronunciato a favore della transazione, non riscontrando irregolarità nella trattativa intercorsa appunto fra IRI e Buitoni. La sera del 27 maggio, infatti, il presidente delegato, Romita, firmava un parere motivato come segue e che riportiamo nella sua interezza poiché estremamente ricco di riferimenti utili per la presente ricerca⁸¹:

VISTA la lettera in data 23.5.65 del Presidente del Consiglio dei Ministri al Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica richiedente la convocazione del CIPI affinché si pronunci sulla cessione a privati da parte dell'IRI della SME e della SIDALM;

PRESO ATTO sulla base della relazione del Ministro delle Partecipazioni Statali delle motivazioni dell'operazione fondata su una scelta imprenditoriale conseguente alla valutazione delle concrete possibilità dell'IRI di assicurare in termini operativi e finanziari il necessario sviluppo — specie in termine dimensionali — delle attività facenti capo alla SME ed alla SIDALM in relazione alla attuale situazione del mercato dell'industria alimentare di seconda trasformazione sia a livello nazionale sia soprattutto internazionale;

CONSIDERATO che sussiste l'esigenza di assicurare lo sviluppo dell'industria alimentare attraverso la creazione di complessi di dimensioni adeguate a competere con i grandi gruppi multinazionali;

RITENUTO che gli Enti delle Partecipazioni Statali debbano concentrare l'impegno delle risorse finanziarie disponibili nel consolidamento e nello sviluppo dei settori prioritari in termini di rilevanza strategica oggetto attualmente di ristrutturazione e di risanamento e in quelli traenti a tecnologia avanzata, nonché nei trasporti aerei, nelle infrastrutture e nei grandi interventi sul territorio;

CONSIDERATA la necessità di assicurare in termini di investimenti e di occupazione la presenza del settore alimentare nel Mezzogiorno attraverso l'ottimizzazione delle strutture produttive;

R I T I E N E

che la sostanziale fuoriuscita delle Partecipazioni Statali dal settore alimentare deve ritenersi compatibile con gli obiettivi generali delle Partecipazioni Statali e che quindi anche le privatizzazioni del Gruppo SME/SIDALM e SOPAL, purché in un quadro di potenziamento degli investimenti e di mantenimento delle attività possono garantire le esigenze di sviluppo del settore alimentare.

I M P E G N A

il Ministro delle Partecipazioni Statali affinché nel rilasciare il proprio benestare alla cessione a privati della SME e della SIDALM, impartisca direttive contestuali all'IRI perché siano assunti dalla controparte acquirente i seguenti

impegni:

- assicurare, per un congruo numero di anni la permanenza delle aziende sotto controllo italiano;
- realizzare i livelli di investimento e l'occupazione indicata nei programmi già redatti dalla finanziaria SME e dalla SIDALM.

Un parere, come si vede, estremamente denso di indirizzi utili a farci comprendere sia l'esistenza effettiva di una strategia industriale di medio e lungo periodo per il Paese, sia – più

81 HAEU, Romano Prodi, IRI, Comitato di Presidenza, Adunanza del 30 maggio 1985, ore 17.00, Allegato 7.

nel dettaglio – lo stato già avanzato della sua definizione, a metà del decennio Ottanta. Nelle righe esposte *supra* troviamo infatti quasi tutto ciò che consideriamo rilevante ai fini della presente ricostruzione storica: la volontà pubblica di estraniare da sé il controllo di aziende non rientranti in un ragionamento strategico/produttivo d'insieme; la spinta in tale direzione operata dalla fase di netta ristrutturazione economica e finanziaria internazionale di quel periodo; le preoccupazioni nutrite per il Paese da parte consistente della classe dirigente italiana dell'epoca; l'indirizzo, prioritario per la politica nazionale, che anche i settori privatizzati restassero comunque «sotto controllo italiano per un congruo numero di anni»; l'esistenza di un generale (conseguente) confronto tra esigenze economiche e politiche, in tale fase storica, che avrebbe condotto a un progressivo spostamento degli equilibri esistenti appunto tra politica ed economia, nel trentennio successivo, dalla parte della seconda. Perdita di spazi di fronte alla quale la politica, del resto, non sarebbe rimasta semplicemente a guardare, ma che avrebbe generato invece reazioni e adattamenti, la cui osservazione risulta per noi di prioritario interesse.

La risposta dei vertici dell'IRI all'offensiva ricevuta non si faceva comunque inizialmente attendere e si palesò – in data 24 maggio, dunque tre giorni prima della comunicazione del parere del CIPI – sottoforma di nuova lettera raccomandata, inviata all'avvocato Scalerà⁸². Nel testo si esprimeva perplessità per i modi insoliti, i contenuti approssimativi e soprattutto il tempismo tardivo della proposta. Già in apertura si contestava infatti che i rappresentati di Scalerà non fossero «palesati» e si ricordava come «l'intendimento dell'IRI di procedere alla dismissione di cespiti e di partecipazioni non rilevanti nella sua strategia di Gruppo» fosse da tempo noto, essendo stato manifestato sia in atti ufficiali dell'Istituto, sia in interventi pubblici largamente riportati dai mezzi di comunicazione. In conseguenza, «chiunque fosse stato interessato all'acquisizione delle partecipazioni del settore alimentare dell'IRI avrebbe potuto tempestivamente e opportunamente prospettare i propri intendimenti, che sarebbero stati doverosamente considerati da parte degli Organi dell'Istituto». In secondo luogo il presidente Prodi, parlando logicamente a nome dell'intero Gruppo, circostanziava le modalità particolari della cessione, specificando come l'IRI non potesse certo procedere alla vendita «a mezzo di gare o di bandi del tutto estranei alle modalità di azione di un Gruppo operante con criteri di economicità e moderna imprenditorialità».

La lettera proseguiva poi evidenziando come ogni decisione dell'Istituto fosse stata assunta dal proprio consiglio di amministrazione in pieno accordo e concerto con l'«Autorità vigilante» ovvero il Ministero delle Pp. Ss. Diretta conseguenza di tale vincolo era l'impossibilità pratica, in una fase di trattativa tanto avanzata, di procedere indipendentemente nella scelta eventuale di rinunciare agli accordi già assunti con il gruppo Buitoni e cedere SME e SIDALM ai nuovi offerenti. L'ultima parola spettava, insomma, proprio al Ministero delle Partecipazioni Statali, che appunto sarebbe poi risultato decisivo nello spostare gli equilibri di quella partita dalla parte del governo, sospendendo la vendita. La perorazione degli avvocati dell'Istituto, controfirmata in calce da Prodi, si concludeva infine con la constatazione ovvia che, comunque, «qualsiasi ipotetica trattativa non potrebbe assolutamente prescindere da un rigoroso accertamento della serietà e praticabilità degli Intenti manifestati per non esporre l'Istituto al rischio di incorrere nella decadenza di un'operazione già conclusa senza la certezza di una ipotesi alternativa di corrispondente risultato». Nello specifico, si faceva notare come, per dare consistenza alla proposta di acquisto, fosse necessario fornire «indicazione completa dei nominativi degli aspiranti acquirenti», oltre a un anticipo della somma promessa, «a titolo sia confirmatorio che penitenziale», pari «ad almeno il 10% dell'offerta, cioè di L. 55 miliardi».

Con l'ultima parte della lettera si manifestava dunque – pur tra le molte perplessità del caso – una evidente apertura alla possibilità di considerare l'offerta del gruppo rappresentato

82 *Ivi*, III – Varie ed eventuali, 24 maggio 1985.

dall'avvocato Scalera; tanto che, nei giorni successivi (il 27) su sollecitazione dello stesso Scalera, si provvedeva a fissare un incontro fra quest'ultimo e i rappresentanti legali dell'IRI, presso la sede dell'Istituto, nella mattina del giorno seguente⁸³.

Era evidente, però, che la pronuncia del CIPI modificasse ancora una volta radicalmente il contesto generale. Cosa che, del resto, faceva notare prontamente anche l'ingegner Debenedetti, il quale già la mattina del 28 cercava di imprimere una decisiva accelerazione alle trattative, inviando un telegramma a Prodi nel quale affermava che «essendosi verificata l'approvazione del CIPI in merito alla cessione da parte dell'IRI della sua partecipazione nella SME e dopo il risultato negativo della verifica richiesta dal ministro Darida in merito alla nota offerta di gruppi non identificati» si erano di fatto verificate «entro il previsto termine le condizioni previste dal contratto»; pertanto si domandava di «prendere nota» che fossero «pronte le garanzie fideiussorie per il pagamento del prezzo alle scadenze convenute» e di procedere a fissare, dunque, «l'ora dell'incontro presso Mediobanca per la firma dei documenti relativi alla transazione».

A quel punto, tuttavia, gli equilibri precedenti alla manovra di Scalera erano ormai saltati, tanto che dall'IRI, contestualmente alla ricezione del telegramma di Debenedetti, si procedeva ad informare lo stesso Scalera dell'imminenza delle firme con il gruppo Buitoni. A quel punto l'avvocato rispondeva chiedendo di fissare un nuovo appuntamento per le ore 10.30 del mattino successivo, in maniera tale da «dare risposta ai vostri quesiti»⁸⁴. Richiesta che veniva del resto accettata, comportando così il conseguente invio di un nuovo telegramma, da parte di Prodi, all'ingegner Debenedetti; telegramma nel quale si domandava, «in attesa della prevista autorizzazione ministeriale» di prorogare qualunque contatto tra le parti alle ore 13 del giorno seguente. A tale risposta, un indispettito presidente della Buitoni S.p.a. inviava conferma di ricezione e accettazione firmata a mano, con l'aggiunta di una postilla personale destinata allo stesso presidente dell'IRI, che recitava così: «Solo in funzione della stima che nutro per la tua persona e per il tuo impegno».

I colpi di scena, del resto, non si erano ancora esauriti: poco dopo la mezzanotte successiva al 28 maggio, giungeva negli uffici di via Veneto un altro telegramma, recante una nuova offerta di 600 miliardi di lire per le azioni sul mercato di SME e SIDALM, con un rilancio ulteriore, dunque, di 50 miliardi complessivi sulla precedente. Il telegramma portava in calce le firme di tre imprenditori: Barilla, Berlusconi, Ferrero⁸⁵.

Al telegramma seguiva poi la ricezione di una lettera raccomandata⁸⁶ nella quale gli stessi mittenti affermavano che nonostante avessero «in precedenza tutti manifestato il loro interesse al rilievo della partecipazione I.R.I. nella SME» non avessero d'altra parte «avuto modo di conoscere tempestivamente il proposito dell'Istituto [...] di alienare quel pacchetto di controllo, trovandosi poi ad apprendere dalla stampa della conclusione di una trattativa Buitoni sottoposta solo alla condizione di una approvazione ministeriale». Cionondimeno, i tre imprenditori si erano sino a quel momento astenuti dall'interferire direttamente nella vicenda con la presentazione di proprie offerte di acquisto. Giunti a quel punto, però, «preso atto della avvenuta presentazione di altra nuova offerta e considerata la delibera del CIPI» del 27 maggio, i presidenti delle tre società (Barilla, Ferrero, Fininvest) si ritenevano liberi «di proporsi quali legittimi candidati» alla quota di partecipazione.

Tra le condizioni proposte, oltre all'incremento del prezzo di offerta troviamo nuova risposta alle preoccupazioni di certa parte del governo: «impegno ad effettuare gli investimenti necessari ad assicurare l'espansione e il rilancio delle aziende SME»; «impegno a non alienare a gruppi industriali stranieri la partecipazione di controllo SME per un periodo di almeno 10 anni»; «disponibilità ad attuare i programmi SME e SIDALM relativi ai livelli

83 *Ivi*, Allegato 8, 27 maggio 1985.

84 *Ivi*, Allegato 12, 28 maggio 1985.

85 *Ivi*, Allegato 15, 29 maggio 1985.

86 *Ivi*, Allegato 16, 28 maggio 1985.

occupazionali del gruppo»; «intendimento di confermare la continuità» del gruppo dirigenziale allora in carica presso le società suddette.

A quel punto risultava impossibile per l'Istituto resistere alla pressione polemica di quanti avevano anche in precedenza sostenuto l'inadeguatezza del prezzo fissato per la vendita. L'accordo con Buitoni di conseguenza saltava (con tutti gli strascichi legali del caso) e SME e SIDALM tornavano sul mercato.

Dalla rapida cronistoria degli eventi sopra descritti appare dunque evidente l'esistenza, in quel preciso momento storico, dei prodromi di uno scontro che avrebbe caratterizzato i decenni successivi, sino ai giorni nostri. Lo scontro era – ancora una volta – tra quelli che Silva⁸⁷ definisce come potere *de jure* – la politica – e potere *de facto* – l'economia – i cui interessi risultavano inevitabilmente confliggenti (consenso elettorale e stabilità sociale da una parte, produttività ed efficienza dall'altra) e tra cui diventava giocoforza trovare un compromesso. Piuttosto che giungere al muro contro muro, Prodi scelse allora il dialogo e in occasione delle successive cessioni di Alfa Romeo e Mediobanca cercò di concertare maggiormente le trattative con il Ministero delle Pp. Ss., ottenendo difatti risultati più positivi: tra il 1983 ed il 1988, dalla cessione di aziende e quote azionarie eccedenti il controllo si riuscirono a ricavare 8.000 miliardi di lire. Tra le altre vennero privatizzate Alfa Romeo (acquisita da Fiat⁸⁸) e Mediobanca.

1.6 L'ultima IRI. Prospettive di una politica industriale «unitaria» di lungo periodo

Uno degli aspetti più significativi di questa ricerca – e che andremo difatti a sviluppare con maggiore accuratezza nelle pagine che seguiranno – riguarda l'individuazione dell'esatto momento in cui (e delle cause per cui) la classe dirigente italiana scelse di «sacrificare» l'IRI – per oltre mezzo secolo motore dello sviluppo economico nazionale – e i suoi «gioielli» a superiori esigenze che, come vedremo, avevano carattere non esclusivamente, ma principalmente politico. Sulle cause – che verranno discusse con attenzione nei prossimi capitoli – possiamo senz'altro anticipare che l'obiettivo di far rientrare il Paese nella nascente Unione Economica e Monetaria europea, insieme a specifiche spinte economico-finanziarie (e di conseguenza culturali) che si vennero a sviluppare a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta, risultò determinante ai fini di tale decisione. Relativamente al momento in cui questa scelta venne assunta, invece, la definizione si fa più sfumata, meno netta, seppure certo la caduta del Muro di Berlino (novembre 1989) e la conseguente unificazione tedesca (ottobre 1990) furono alla base del successivo, rapido sviluppo dei processi di integrazione continentale e, dunque, della spinta a privatizzare che coinvolse anche la Penisola.

Sino a quel momento, tuttavia, e come già accennato *supra*, l'esistenza dell'IRI e il suo ruolo centrale nella definizione degli indirizzi di una politica industriale nazionale, risultavano del tutto fuori discussione. A darci una misura di questa rilevanza dell'Istituto e della stessa presenza di un disegno industriale di lungo periodo – anche in un contesto economico internazionale che, come vedremo *infra*, mostrava, nella seconda metà degli anni Ottanta, lineamenti già maturi di cambiamento – sono alcuni documenti provenienti dalle «Carte Prodi», contenute presso l'Archivio dell'Unione Europea di Firenze. Da un'analisi attenta di tali veline emergono in effetti dei tratti estremamente chiari relativi al ruolo e alle prospettive che si intendeva conferire all'Istituto; tratti che si mantennero e anzi definirono con sempre

⁸⁷ Francesco Silva, *op. cit.*

⁸⁸ Il risultato di tale cessione non era solo economico, ma anche – appunto – politico: in tal modo si evitava il coinvolgimento di attori stranieri (Ford era interessata all'acquisto), mantenendo in Italia l'azienda, con tutti i conseguenti risvolti in termini occupazionali di tale dato.

maggiore precisione per tutto il decennio 1980, sino alle date fatidiche e decisive, sopra indicate.

Un primo dato che sembra importante sottolineare in relazione a tale specifico periodo è l'evidenza di una concreta preoccupazione da parte di chi sedeva ai vertici dell'Istituto riguardo alla necessità di imprimere al sistema industriale nazionale un impulso univoco, specie in quei settori ritenuti strategici per l'interesse nazionale e cioè quei comparti ad alto contenuto tecnologico che Terza rivoluzione industriale e globalizzazione stavano rapidamente trasformando nel nuovo terreno di scontro tra differenti sistemi capitalistici nazionali. Le storiche, strutturali deficienze della grande industria privata in Italia – accennate sopra e che verranno poi affrontate più nel dettaglio nei capitoli successivi – rendevano l'IRI il necessario elemento di traino di una evoluzione appunto strategica, il cui carattere ineludibile e improcrastinabile iniziava ormai a divenire chiaro a certa parte della classe dirigente del tempo.

A questo proposito – e prima di affrontare nel dettaglio le strategie dell'Istituto nella seconda metà degli anni Ottanta – possono servire da esempio alcuni documenti informativi riservati, prodotti dagli uffici della Presidenza dell'IRI e dedicati alla prospettata «alienazione delle partecipazioni possedute dall'Istituto nella SME e nella SIDALM»⁸⁹, di cui si è già ampiamente trattato nel paragrafo precedente. Tra le motivazioni che venivano date all'accordo con il gruppo Buitoni troviamo infatti una analisi estremamente lucida e circostanziata sia della precisa transazione in oggetto, sia, più in generale, del contesto entro cui tale operazione andava inserita. Leggiamo infatti di come l'industria della trasformazione alimentare avesse assunto allora, nei Paesi più avanzati, «caratteristiche di maturità» definite, sia per quanto concerneva le innovazioni tecnologiche che per lo sviluppo e l'aumento di complessità dei mercati. «Il mantenimento di una presenza dinamica» all'interno di un mercato così mutato rispetto al recente passato richiedeva dunque ad «un grande gruppo alimentare» una «accentuata capacità concorrenziale» che solo un approccio nuovo poteva garantire. Condizioni necessarie di successo risultavano quindi: «grandi dimensioni, che consentano di ripartire i costi di promozione ed i costi fissi della distribuzione su un elevato volume di vendite; efficienza, che consenta di minimizzare i costi di produzione; capacità innovativa e promozionale, anche questa in buona parte legata alle economie di scala».

L'IRI aveva in quel periodo completato una prima fase di ristrutturazione della controllata SME, riportandola alla tanto dibattuta economicità di gestione, «con un'attenta opera di ripristino dell'efficienza di ciascuna azienda controllata». A quel punto, tuttavia, passare alla fase successiva di complessivo sviluppo dell'azienda avrebbe richiesto «un ingente impegno di risorse umane e finanziarie [...] un accentuato impegno sui mercati internazionali, l'impostazione di un vasto programma di rinnovamento della gamma produttiva, [...] ecc». Tutti sforzi che l'Istituto non riteneva opportuno compiere.

Perché? Il passo che segue risulta estremamente chiaro nel rispondere a tale quesito:

Si sarebbe trattato, in altri termini, di investire una quota non irrilevante delle risorse dell'Istituto in attività che non possono essere ritenute prioritarie o strategiche per l'IRI, in quanto non caratterizzate da elevate tecnologie o da soglie di entrata non accessibili a privati, come nel caso delle grandi reti di trasporto e comunicazione, o non finalizzate al mantenimento di settori in crisi, la cui attività mantiene tuttavia connotazioni strategiche. D'altra parte, essendo opportuno garantire la salvaguardia dell'individualità e della specificità dell'industria italiana del settore, la via del rilancio non poteva passare che per l'accordo con altri grandi gruppi nazionali: ed è in quest'ottica che si inserisce l'accordo con la Buitoni per la cessione della SME e della SIDALM. In questo accordo appaiono infatti garantite tutte le [...] premesse di successivi sviluppi concorrenziali sia sul mercato interno che su quelli internazionali.

89 HAEU, Romano Prodi, IRI, Comitato di Presidenza, II – Comunicazioni del Presidente, Motivazione e caratteristiche dell'accordo per la cessione della Sme alla Buitoni S.p.A., 2 maggio 1985, pp. 1-4.

[...] Le motivazioni strategiche espresse in apertura sono state largamente condivise dai rappresentanti dell'industria e dagli organi di informazione nazionali: si pongono infatti le basi per la creazione del maggior gruppo alimentare italiano, in grado di svolgere un ruolo attivo nei confronti delle grandi multinazionali americane ed europee del settore (Unilever, Nestlè, General Foods, Heinz, Gervais Danone, ecc.).

Concetti, quelli legati alla strategicità delle imprese, alla necessità di una loro redditività ed efficienza, alla dimensione da accrescere per riuscire a sostenersi e mantenersi competitive in un mercato caratterizzato da un sempre maggior grado di concorrenzialità e internazionalizzazione, che ricorreranno con frequenza da questo momento in poi e che diverranno vero e proprio faro della politica industriale dell'Istituto e, di conseguenza, dell'intero Paese. Va poi notato, oltre a tali specifici elementi, il riferimento diretto all'opportunità di mantenere un controllo «nazionale» sul gruppo ed il suo successivo utilizzo quale sorta di «campione» italiano da far competere con le grandi multinazionali estere del settore. Segno questo di una evidente attenzione nei confronti appunto del carattere «geopolitico» che la politica industriale del Paese stava tornando, in quel momento, ad assumere sul piano internazionale.

Attenzione che si manifestava in dettagli anche apparentemente secondari, ma che concorrevano tutti a dare consistenza ai nuovi indirizzi strategici decisi per l'Istituto. In una nota stilata in previsione del consiglio di amministrazione del 25 giugno 1986⁹⁰ si sottolineava, fra i tanti intendimenti, l'urgenza di progettare una nuova «immagine grafica dell'Istituto e del Gruppo», affidando tale compito ad alcune tra le «maggiori aziende specializzate nel settore del "design", rispettivamente, in campo mondiale e in campo nazionale». Questo perché:

Il nuovo ruolo che l'Istituto è chiamato a svolgere nel contesto di un mercato sempre più internazionale, attraverso la presenza qualificata ed incisiva delle proprie imprese manifatturiere e di servizio, implica, tra i vari e complessi problemi da affrontare, anche la riconsiderazione, in termini adeguati, della presentazione della propria immagine, nei vari aspetti attraverso i quali essa si estrinseca.

Aspetto, questo dell'immagine nuova dell'IRI che si intendeva trasmettere all'esterno, che rinveniamo anche altrove, in una relazione che si mostrerà tra poco nel dettaglio e che riguardava «i programmi del Gruppo IRI a fine 85». In tale documento si affermava, infatti⁹¹:

Un altro aspetto importante che va sottolineato, forse non quantificabile, ma di notevole influenza ai fini dell'azione finanziaria, è l'attenzione che sarà posta sulla assoluta necessità di presentare al mercato finanziario interno ed internazionale il Gruppo IRI in generale, e di riflesso ciascuna azienda, in una corretta immagine di entità responsabile, professionale ed affidabile.

90 Historical Archives of the European Union (HAEU), Romano Prodi, IRI, Consiglio di Amministrazione, Adunanza del 25 giugno 1986, Nota per il Consiglio di Amministrazione, 20 giugno 1986, pp. 1-3.

91 HAEU, Romano Prodi, IRI, Consiglio di Amministrazione, Adunanza del 17 luglio 1986, I programmi del Gruppo IRI a fine 85, luglio 1986.

Il fatto che gli indirizzi del Gruppo riguardanti la fine del 1985 venissero stilati a luglio dell'anno seguente non deve sorprendere. Nel documento sopra indicato, in apertura, veniva precisato infatti: «La presentazione dei programmi del Gruppo IRI a fine 1985 ripropone una serie di problemi metodologici che si ripetono fin dal 1978» all'indomani dell'approvazione della L.675/77 che disciplina l'iter dei programmi stessi, e non hanno trovato fino ad oggi una soluzione soddisfacente. I programmi vengono infatti predisposti nella seconda metà dell'anno precedente a quello della loro presentazione presso la Commissione Bicamerale e il relativo esame, riguardando tutti e tre gli Enti, si prolunga di regola per alcuni mesi. L'approvazione dei programmi risulta quindi largamente ritardata rispetto alla data della loro predisposizione iniziale.»

È proprio da tale relazione sugli indirizzi del Gruppo alla fine del 1985 che ricaviamo del resto la maggior mole di indicazioni su quelle che si stavano venendo a delineare come le precise strategie industriali dell'IRI e, più in generale, del Paese, in tale periodo. Strategie che, come stiamo vedendo e ancora di più vedremo, *infra*, assumevano un orizzonte temporale di lungo termine. Questo proprio perché esse venivano a collocarsi in una fase storica molto particolare, in cui la «ventata» di novità condotta con sé dall'avvento della presidenza Delors si era già manifestata, ma l'accelerazione che il processo di integrazione europeo verrà ad assumere dal 1990 in poi – con tutte le sue conseguenze più significative – non risultava ancora realisticamente immaginabile.

All'interno di un simile contesto appariva dunque logico il fatto che l'IRI cercasse di proiettare sé stesso nei decenni a venire, ossia provasse ad adattarsi ai grandi cambiamenti allora in atto in maniera attiva, ragionando appunto sul lungo termine. «Il gruppo IRI» leggiamo infatti nel documento sopracitato «si propone di dare una positiva risposta alle esigenze del Paese, in quanto possiede le necessarie risorse manageriali e tecniche» per farlo. E ancora più esplicitamente si affermava che l'IRI avrebbe affrontato «con sempre maggiore impegno e dinamismo [...] la necessità di dotare il paese del necessario tessuto di reti di comunicazione, trasporto e infrastrutture, nella consapevolezza che esse costituiscono un punto di fondamentale rilievo strategico per il Paese». Concludendo, infine, che:

La dimensione del gruppo e la sua natura pubblica lo portano ad una funzione propositiva nei confronti dell'intero sistema industriale, oltre al ruolo che comunque esso svolge come gestore diretto di imprese.

Si veniva a delineare insomma una vera e propria identificazione tra gli specifici indirizzi di politica industriale del Gruppo e, più in generale, i destini economici del Paese stesso.

Proprio per questo, tuttavia, ci si rendeva conto di quanto una sterzata nella gestione contabile di una conglomerata ormai troppo vasta e poco flessibile non fosse più procrastinabile. L'intenzione dichiarata era dunque, da un lato, di «proseguire le azioni di risanamento industriale e finanziario del gruppo e, dall'altro, [di] attuare un riposizionamento strategico dello stesso, con particolare riferimento ai settori ad elevato contenuto tecnologico nonché alle sempre più attuali tematiche del territorio, delle reti e delle infrastrutture, particolarmente importanti per lo sviluppo dell'intero sistema economico produttivo nazionale». A tal fine, fondamentale si rivelava il risanamento del bilancio societario, unito a «un incremento della competitività del sistema e una sua crescente capacità di generare risorse». La redditività delle aziende facenti capo all'IRI, dunque, diveniva il punto centrale della questione: un ritorno ai principi «beneduciani» di economicità ed efficienza, dopo oltre un decennio di progressivo abbandono, si rivelavano infine necessari. «L'obiettivo non è di poco conto» considerava a riguardo il documento, «in quanto nel gruppo sono presenti ed hanno un peso rilevante settori maturi, caratterizzati da crisi strutturali, quali la siderurgia, la cantieristica, i trasporti marittimi».

Riguardo a tali ragionamenti risulta interessante notare, d'altra parte, come, nell'ambito delle azioni miranti alla razionalizzazione di tali comparti industriali non più produttivi né, del resto, ricompresi entro un ragionamento «strategico» superiore, si prevedesse in primo luogo un «graduale passaggio» degli stessi «a imprenditori privati». La «riduzione degli squilibri esistenti tra settori trainanti e settori caratterizzati da persistenti negatività» non poteva prescindere, infatti, da «una sempre maggiore proiezione verso l'esterno, ovvero dallo sviluppo dei rapporti con i terzi, in termini sia di partecipazioni che di accordi e alleanze tecnologici, produttivi, commerciali, organizzativi»; vale a dire: sia attraverso eventuali *joint venture* che con vere e proprie dismissioni nei settori non ritenuti appunto indispensabili. Era esplicitamente previsto, infatti, che un significativo impulso venisse dato, «su tutto il territorio nazionale, alle azioni [...] tendenti a promuovere e sostenere nuove attività imprenditoriali, in collegamento anche con operatori privati».

Il percorso da seguire era dunque allora già evidentemente segnato. A non essere ancora in discussione era soltanto il ruolo dell'Istituto che, appunto, si immaginava anzi fondamentale per un «balzo in avanti» della grande industria italiana. In un contesto sempre più «dinamico e competitivo» il gruppo IRI, «muovendosi in un'ottica finalizzata all'ottimizzazione delle sue potenzialità di crescita e del ruolo trainante che è in grado di esprimere», si proponeva infatti di cogliere tempestivamente e sistematicamente le opportunità e le criticità che si sarebbero andate a presentare nel proprio portafoglio strategico, individuando di volta in volta «possibili azioni competitive in funzione delle diverse fasi dei cicli di vita dei settori, dei processi, dei prodotti». Le imprese IRI avrebbero dunque dovuto accentuare «la loro propensione al mercato, cogliendone tutte le opportunità, accrescendo la propria aggressività commerciale e la presenza sull'estero». Una simile, più attiva presenza e la costante spinta verso l'innovazione tecnologica avrebbero dovuto condurre, in breve tempo, «ad un ottimale dimensionamento delle strutture produttive», evitando e «sanando» le situazioni di sovrapposizione e «duplicazione» esistenti, e infine razionalizzando le presenze nei diversi settori.

Due temi, quello delle dimensioni delle imprese e dell'apertura all'estero, che venivano trattati accuratamente nella relazione, proprio perché ritenuti cruciali per un aumento di competitività del Gruppo. Nel documento leggiamo infatti come fosse sollecitato «un sostanziale contributo da parte dello Stato alle attività [...] nel campo della ricerca e sviluppo» specificando poi come «numerose società» fossero impegnate in settori avanzati, «caratterizzati da mercati mondiali, da forte concorrenzialità e da tecnologie in rapida evoluzione», che richiedevano dunque un notevole impiego di risorse nell'innovazione, «oltre a grande flessibilità operativa ed elevatissima efficienza». Diveniva insomma necessario uno sforzo volto a porre le aziende del Gruppo «in condizioni di parità rispetto alla concorrenza internazionale». A questo fine si sottolineava poi l'importanza dell'implementazione degli istituti di sostegno all'esportazione «per i quali è necessario un rafforzamento dell'ICE, unito a un sostegno sempre più deciso e a meccanismi sempre più flessibili da parte della SACE». Aspetto questo molto interessante per la nostra analisi, in quanto ci mostra con chiarezza la fase embrionale di processi in atto ancora oggi⁹² e che dunque risultano particolarmente significativi per un lettore del XXI secolo.

A tali valutazioni seguiva poi un rapido commento sulle dimensioni ancora troppo limitate dell'industria nazionale in determinati settori nevralgici e ad alto contenuto tecnologico (come quello aerospaziale), unite alla criticità ulteriore dello scarso volume degli investimenti pubblici ad essi diretti – problema che si aggraverà vieppiù, come vedremo, a causa e del contesto economico-finanziario internazionale e dei sempre più stringenti vincoli comunitari imposti in tema di aiuti di Stato.

Di particolare interesse, ad ogni modo, sembra la parte che segue, che ci mostra un'attenzione per nulla scontata riguardo alla forma e alla direzione che una politica industriale nazionale avrebbe dovuto assumere. Leggiamo infatti:

92 «SACE, l'Export Credit Agency italiana che insieme a SIMEST costituisce il Polo dell'export e dell'internazionalizzazione, raddoppia nel primo quadrimestre del 2020 le operazioni deliberate a sostegno del Made in Italy nel mondo. Passano, infatti, da 2,6 miliardi a 5,9 miliardi di euro gli impegni deliberati da SACE, segnando un incremento del 130% rispetto all'anno precedente, che si traducono in sostegno al business delle imprese italiane nei mercati esteri. Un trend di crescita confermato anche dal numero di operazioni supportate (+17%) e dal confronto mese su mese, con 700 milioni aggiuntivi realizzati tra aprile e marzo, nonostante la congiuntura economica. Nonostante la contrazione dell'economia nazionale, è in aumento anche il numero di imprese sostenute (+3% rispetto ad aprile 2019), in particolare del segmento delle PMI, pari a oltre l'80% del totale delle aziende servite con l'ampia e diversificata gamma delle soluzioni assicurativo-finanziarie del Polo.» Sace Simest – Gruppo Cdp, Comunicato stampa, 20 maggio 2020.

Per quanto concerne il coordinamento delle realtà industriali esistenti nel Paese, ai fini di una migliore capacità di presenza e partecipazione nel quadro europeo, è auspicabile che la soluzione prescelta delle Autorità pubbliche tenga conto delle individualità tecniche e manageriali delle società interessate, prospettando però una struttura decisionale idonea ad esprimere una strategia unitaria, che dovrà essere alla base di un nuovo ciclo di riorganizzazione e di sviluppo del settore.

Una struttura decisionale idonea ad esprimere una strategia *unitaria*, dunque, ossia un preciso disegno di politica industriale che mettesse l'intero Paese nelle condizioni di affrontare gli straordinari cambiamenti che si andavano ormai preparando e ricavarsi autorevolmente, infine, il proprio spazio nella modernità. L'avanzata dei mercati finanziari, la globalizzazione, il progresso tecnologico erano tutti elementi di un medesimo insieme, che ponevano una sfida (geo) politica – non semplicemente economica – al Paese. Se si voleva competere sul piano internazionale, sia con le potenze egemoni che con quelle emergenti, occorreva dunque accettarla e seguire un percorso di progressiva apertura ai mercati, con tutto ciò che questo avrebbe potuto comportare, in termini sia di vantaggi che di rischi potenziali. Da entrambi questi elementi discendeva la necessità di una strategia appunto unitaria, che pur tenendo conto dei casi specifici e delle varie, differenti peculiarità, riuscisse ad imprimere un impulso univoco alla grande industria nazionale, in particolare nei settori ritenuti di rilevanza prioritaria. Tenere presente tale elemento appare d'altra parte dirimente, ai fini di una corretta ricostruzione storica, politica e anche economica delle vicende di cui si sta trattando.

Anche riguardo alla dinamica per cui determinati comparti strategici avrebbero dovuto assumere dimensioni sempre maggiori per riuscire a competere e «stare nel Mercato» troviamo un certo grado di consapevolezza, nelle relazioni degli analisti dell'IRI del tempo. Nella solita relazione (e in riferimento, nello specifico, al settore delle tlc) troviamo scritta, infatti, la previsione che l'industria mondiale avrebbe di lì in poi subito «una consistente evoluzione, determinata dalle differenze esistenti nelle situazioni degli USA, del Giappone e dell'Europa». Tale evoluzione avrebbe condotto «ad una struttura industriale del settore costituita da un numero limitato di imprese» figlia di «profondi processi di razionalizzazione soprattutto nell'ambito della CEE».

Interessante poi, quanto segue, poiché ci mostra sia una dinamica che affronteremo più nel dettaglio *infra*, al momento di approfondire – per quanto possibile – la vicenda Telecom; sia perché specifica come il futuro di determinati settori industriali strategici dipendesse ormai davvero dalle capacità dimensionali delle imprese che vi operavano e dal loro grado di integrazione con i mercati internazionali. Leggiamo:

In particolare le possibilità di operare economicamente nel settore sono legate per i costruttori italiani, francesi e inglesi, al raggiungimento di un elevato grado di aggregazione e razionalizzazione delle rispettive strutture, in termini produttivi, commerciali e di ricerca; ciò anche in vista di una progressiva liberalizzazione dei mercati europei e di una maggiore penetrazione in quelli extraeuropei. Solo la Siemens, in ambito CEE, sembra infatti in grado di raggiungere volumi produttivi compatibili con quelli delle imprese americane (tra le quali prevale la AT&T che recentemente ha deciso di operare su scala mondiale) e giapponesi (le tre principali - NEC, Hitachi e Fujitsu - hanno messo a punto insieme il sistema di commutazione nazionale e hanno una decisa propensione all'export).

Sul ruolo importante sul piano internazionale di un'impresa come la AT&T e sul modo con cui gli italiani pensarono di poterne utilizzare la posizione dominante sul mercato per proprio profitto torneremo tra poco, analizzando i resoconti della missione da presidente dell'IRI di Romano Prodi negli USA, dell'aprile 1989.

Riguardo al quadro generale che stiamo cercando di delineare, invece, troviamo altri elementi di interesse, più avanti, in relazione specifica al contesto europeo e, ancor più in particolare, a quello italiano:

In particolare il processo di concentrazione, che ha assunto un aspetto assai rilevante negli Stati Uniti, accrescendo ancor più la dimensione dei grandi gruppi che concorrono al dominio del mercato mondiale, si sta facendo sempre più intenso anche in Europa, mentre in Italia, dopo alcuni anni di stasi, è ripreso l'acquisto di aziende nazionali (o di quote del loro capitale) da parte di società estere.

Nel momento storico che stiamo analizzando, precedente dunque alla «svolta» del novembre 1989, di fronte all'evidenza di un contesto internazionale via via più complesso, competitivo e «accentratore», la necessaria soluzione veniva individuata nell'IRI e in un più ragionato – certo – ma comunque maggiore (non minore) intervento pubblico nell'economia nazionale. In occasione di un incontro tra i rappresentanti dell'IRI e quelli delle sigle sindacali CGIL, CISL e UIL, venne in effetti stilato un protocollo nel quale si affermava, tra l'altro⁹³:

Le parti sottolineano che, fermi restando le funzioni e i poteri di indirizzo e di controllo del Parlamento e del Governo sul sistema delle PP.SS., intendono realizzare un rilancio e una razionalizzazione dell'intervento pubblico nell'economia individuando nell'IRI uno dei soggetti decisivi di politica industriale.

Un quadro chiaro, dunque, quello che ci si presenta appena superata la metà del decennio 1980 e che sarebbe stato destinato, tuttavia, a subire profonde modifiche e conseguenti adattamenti, di lì a pochi anni appena.

Eppure, risulta per noi del massimo rilievo osservare gli atteggiamenti assunti dalla classe dirigente nazionale in questo esatto periodo: un periodo che sembrava garantire al Paese ancora un certo margine di autonomia decisionale, di fronte a un contesto economico internazionale comunque, appunto, in fase di già avanzata definizione. È quasi un modo, questo nostro, per esaminare la traiettoria che il Paese avrebbe assunto in tema di politica industriale se le sue istituzioni avessero potuto liberamente scegliere la maniera per farlo. Cosa che, come avremo modo di osservare più avanti, non avvenne. Un ragionamento di maniera, forse, ma che pure presenta i suoi indubbi lineamenti di interesse.

In effetti, osservando i resoconti del già citato viaggio del presidente Prodi negli USA, nell'aprile 1989 (e di quello precedente anche, dell'84), possiamo notare la netta intraprendenza dell'IRI sul piano internazionale e anzi, il tentativo di approfittare della conoscenza e soprattutto del superiore dimensionamento delle aziende statunitensi in determinati settori chiave per accrescere la competitività delle imprese dell'Istituto, attraverso collaborazioni miste pubblico-privato.

Nel rapporto troviamo innanzitutto una analisi attenta relativa all'interscambio industriale italo-americano e della stessa presenza dell'IRI Oltreoceano. Per l'Istituto, infatti, il mercato statunitense rappresentava – a quel momento – il primo in termini di flussi commerciali⁹⁴. Leggiamo: «nel corso degli ultimi anni sono intervenute rilevanti modifiche nella bilancia commerciale italo-statunitense». Il saldo, infatti, negativo per l'Italia sino al 1982, passò al segno positivo a partire dal 1983 (+ 1.280 miliardi di lire), incrementando poi ulteriormente nel 1984 (+ 4.934) ed ancor più nel 1985 (+ 8.062 miliardi di lire), per poi attenuarsi progressivamente a partire dal 1986 (+ 7.109 miliardi), ma mantenendosi comunque in crescita costante durante gli anni successivi: + 5.941 nel 1987; + 4.204 nel 1988.

Aspetto interessante: la crescita delle esportazioni italiane, «favorita fino al 1985 anche dal tasso di cambio», aveva interessato «sostanzialmente tutti i settori di attività (con poche eccezioni, tra cui i prodotti siderurgici)», ma si era concentrata in maniera sostanziale nei settori tradizionali (quali calzature, materiali da costruzione, mobilio), nonostante segnali incoraggianti anche in comparti a più elevato contenuto tecnologico «quali i beni strumentali

93 HAEU, Romano Prodi, IRI, Consiglio di Amministrazione, VI – Questioni sindacali, Protocollo d'intesa tra IRI e confederazioni CGIL-CISL-UIL, 17 luglio 1986.

94 HAEU, Romano Prodi, IRI, Missioni, RAPPORTO U.S.A., Missione del Presidente IRI Prof. Romano Prodi, 9-15 aprile 1989.

ed in particolare la meccanica non elettrica». Di fronte a un mercato internazionale che pareva spingere il confronto fra Paesi industrializzati proprio nei settori caratterizzati da elevata tecnologia, però, un simile dato rappresentava un fattore da correggere rapidamente e in modo strutturale. In questo senso vanno interpretate le «strategie IRI negli Stati Uniti», sottoposte all'attenzione del presidente in occasione di quella stessa missione. Tra le pagine del relativo resoconto troviamo in effetti indicazioni piuttosto chiare in tal senso. Nel documento leggiamo infatti che «colmare» o quantomeno «contenere il divario tecnologico rispetto agli Stati Uniti» non sembrava obiettivo facilmente raggiungibile «se non in una prospettiva di più stretta collaborazione tra le industrie dei due Paesi, di specializzazione e di integrazione». Muovendosi secondo una simile logica, il Gruppo IRI, «soprattutto con iniziative recenti», aveva cercato di dare impulsi significativi all'industria nazionale, «ai fini del riequilibrio dell'interscambio con gli Stati Uniti».

«D'altra parte» proseguiva l'analisi «dall'intensificazione dei rapporti tra l'industria italiana tecnologicamente qualificata e quella statunitense e, soprattutto, dal "salto qualitativo" di tali rapporti», sarebbe dipesa una parte importante del ruolo che all'industria italiana sarebbe spettato (negli USA e nel mondo) nei decenni successivi. In altre parole, al treno della crescente superiorità tecnologica statunitense andavano imprescindibilmente agganciati quei settori industriali ad alto contenuto tecnologico in cui l'Italia già si distingueva e sui quali occorreva adesso investire, senza aspettare altro tempo e perdere così il passo con i migliori.

Tra questi spiccava senz'altro «l'industria aerospaziale del Gruppo IRI» che non solo rappresentava «la maggiore subfornitrice per gli Stati Uniti», ma aveva anche consolidato «intensi rapporti di collaborazione produttiva e nelle attività di ricerca e sviluppo, sia direttamente con l'industria aerospaziale USA sia indirettamente attraverso i programmi europei, oltre ai tradizionali rapporti dell'Alitalia con Boeing e Mc Donnell Douglas».

Senza limitarsi a quel comparto, tuttavia, il Gruppo intendeva allora individuare «altri settori e segmenti produttivi nei quali le industrie IRI [fossero] in grado di sviluppare un originale contributo». Il Gruppo aveva, a tal proposito, «ampie potenzialità nella ricerca degli spazi operativi più opportuni» e una precisa strategia per portare a termine il proprio obiettivo di «sviluppo tecnologico».

«Ferma restando la via dei normali rapporti commerciali e degli accordi o programmi concernenti temi ed attività specifiche» la via preferenziale veniva individuata infatti in una intensificazione delle collaborazioni, specie sotto forma di «joint venture» tra le industrie del Gruppo IRI e «partners dell'industria statunitense». A questa considerazione seguiva poi un piano in tre fasi successive e rigidamente consequenziali: «una prima fase di sistematico approfondimento dei rapporti, già consolidati, di aziende IRI con Gruppi USA estendendo le collaborazioni a nuovi settori, anche al fine di massimizzare il potenziale di sinergie tipico di un gruppo polisettoriale quale è l'IRI»; una seconda fase «di identificazione di nuovi partners altamente qualificati ed operanti in settori ad elevato ritmo innovativo»; una terza, infine, «di espansione IRI negli USA attraverso acquisizioni di aziende e nuove alleanze, in modo da pervenire ad una presenza sempre più radicata del Gruppo nel Paese».

In quella terza fase si inserivano le iniziative e i contatti allora in corso volti ad «assicurare al Gruppo IRI nuove opportunità di ampliamento delle collaborazioni con il sistema industriale statunitense».

Un paio di elementi, tra gli altri, ci consentono di rilevare e confermare l'attenzione specifica che l'IRI dedicava al mercato internazionale – in generale – e a quello americano – in particolare – oltre che della ferma volontà strategica dei suoi dirigenti di razionalizzare, sì, ma allo stesso tempo ingrandire le imprese controllate dal Gruppo. Ci si riferisce qui, nel dettaglio, alle due differenti liste degli incontri che avrebbero atteso il presidente Prodi a New York, sia nel suo primo viaggio in rappresentanza dell'Istituto (1984), sia nel successivo (1989): di questo troviamo infatti traccia dettagliata nello stesso faldone che stiamo ora esaminando. Dalle carte relative al 1984 emerge così una lunga serie di appuntamenti,

rigidamente cadenzati, ciascuno dei quali vedeva come interlocutore una o più figure di alto calibro, tutte afferenti ai più grandi gruppi finanziari statunitensi, da Morgan Stanley a Lehman Brothers, da Chase Manhattan a Goldman Sachs⁹⁵. Una simile platea risulta di per sé piuttosto eloquente, dunque, nel mostrarci gli indirizzi programmatici dell'Istituto, che in previsione di una sua pronta apertura ai mercati internazionali, cercava evidentemente sponde finanziarie interessate nel mercato di capitali più grande di tutti: gli Stati Uniti d'America. In secondo luogo, tale documento pare significativo nel mostrarci come, in quel momento storico preciso, l'IRI si trovasse nella prima delle tre fasi sopra indicate; stesse operando, cioè, in un'ottica di «sistematico approfondimento dei rapporti» tra il Gruppo e possibili controparti statunitensi.

In riferimento poi al 1989 troviamo ancora incontri privati di alto livello – questa volta prevalentemente, ma non solo, politico – con figure quali il ministro del Commercio degli USA, Mr. Mosbacher, e il segretario generale della Difesa, Mr. Atwood⁹⁶. Sul finire del

95 «Domenica 11

9.30, partenza da Bologna in macchina per raggiungere Milano.

13.00, partenza da Milano Malpensa (AZ 600) con il dr. Rastelli (incontro all'aeroporto).

15.45, arrivo a New York e trasferimento all'hotel REGENCY Park Avenue 61 Street - tel. 759.4100.

19.30, MR. RONA (in albergo).

20.00, cena con Schimberni, Rastelli e ... al ristorante del Regency

Lunedì 12

11.00 incontro con Dirigenti IRI c/o Alitalia (Fifth Avenue)

12.30-13.00 MORGAN STANLEY - Mr. Parker GILBERT (Chairman Chief Executive)

15.30 MERRILL LYNCH - Mr. BIRCK (Chairman)

17.45 HENRY SCHRODER Bank - Mr. Rona

segue drink

20.00 Cena dall'Amb. BUCCI (Ristorante "The Sirk")

Martedì 13

11.00 SALOMON BROTHERS - Mr. GUTFREUND (Chairman Phibro-Salomon), Mr. KAUFMAN

13.00 MORGAN GUARANTY - Mr. WEATHERSTONE (Chairman Executive Comm)

15.30 CHASE MANHATTAM - Mr. LABRECQUE (President)

17.00 GOLDMAN SACHS - Mr. COLES (Chairman of Goldman Sachs Int'l Corp.)

19.00 FIRST BOSTON (cena) - Mr. SHOEMAKER (Chairman of the Board)

Mercoledì 14

10.00 BANKERS TRUST CO. - Mr. BRITTAIN III (Chairman of the Board)

11.30 MAN. HANNOVER TRUST - Mr. TORRELL III (President)

12.30 CHEMICAL BANK - Mr. SHIPLEY (President and Chairman of the Board)

16.00 CITIBANK N.A. - Mr. THEOBALD (Vice Chairman)

Giovedì 15

9.30 MR. JACCOCCA- (al Panam Building)

12.30 COLAZIONE ALLO "SKY CLUB (Panam Building) con: dr. RASTELLI, AMARI, BRAGIOTTI ed inoltre:

Mr. BALL (ex segretario di Stato con Johnson e Kennedy-ex Amb. USA all'ONU)

Mr. PETERSON (ex sottosegretario al Commercio Estero-ex Presidente della Lehman)

Mr. ALTMAN (ex sottosegretario al Tesoro con Carter, persona notoriamente vicina a Mondale - partner della Lehman)

18.00 Partenza per Roma con volo AZ 611 insieme al dr. Rastelli e al dr. Amari

Venerdì 16

8.00 Arrivo a Roma.» HAEU, Romano Prodi, IRI, Missioni, RAPPORTO STATI UNITI D'AMERICA, Viaggio a New York, 1984.

96 «Domenica 9 aprile

13,00 - 15,40 Volo AZ 600 Milano - New York

18,00 - 19,20 Volo Panam 585 New York - Washington (Madison Hotel 15th/M Streets, tel. 202- 8621600)

20,30 Intervista Channel 13 - Mr. J. Loiella (c/o Hotel) (1)

Lunedì 10 aprile

9,00 Incontro con Deputy Secretary of Defense Mr. D. Atwood

10,30 Incontro con Dr. Zucconi (La Repubblica) - Madison Hotel (1)

12,15 Colazione alla American Enterprise Institution (1150, 17th Street NW - Tel. 202/862-5800)

15,00 Incontro con US Trade Representative C. Hills

decennio ci si trovava evidentemente già in una fase più avanzata, verosimilmente la terza, di forte «espansione IRI negli USA attraverso acquisizioni di aziende e nuove alleanze».

Lo stretto intreccio fra politica, economia e finanza – centrale nella nostra ricostruzione – emerge del resto con crescente chiarezza all'interno delle analisi preparate per il presidente Prodi, proprio in occasione di simili incontri istituzionali.

In una di queste, ad esempio, stilata in vista proprio della riunione con Mr. Atwood⁹⁷, troviamo alcuni indizi relativi. Nel documento, l'aspetto strategico dell'impegno in settori dirimenti quali l'aerospaziale e le telecomunicazioni, viene significativamente enfatizzato, subito in apertura. In particolare, in riferimento all'ormai prossimo accordo tra le controllate del Gruppo, Stet e Italtel, e l'americana AT&T, veniva dato un esplicito significato «economico/strategico», affermando poi che il sodalizio fosse stato individuato, fra molti altri possibili, in quanto il gruppo statunitense era riuscito ad offrire maggiori opportunità di sviluppo futuro, attraverso «la tecnologia più avanzata e quindi i prodotti più competitivi» e poi «la migliore opportunità di operare assieme ad un grande gruppo internazionale sui mercati esteri per acquisire nuove quote. Tutto ciò in un quadro di accordi sufficientemente paritetico e non condizionante l'autonomia di Italtel». A tali valutazioni pratiche si aggiungevano subito, però, considerazioni più smaccatamente politiche. La crescente competizione internazionale in ambito commerciale, unita a una altrettanto montante assertività dell'industria giapponese (esportatrice proprio di prodotti ad elevato contenuto tecnologico e dunque rivale di quella americana) e alle incertezze legate alla nascita di un mercato unico europeo, moltiplicavano infatti «i segnali di avvio di una nuova fase protezionistica negli Stati Uniti». Leggiamo:

16,00 Incontro con Ministro per il Commercio R.A. Mosbacher

17,30 Incontro con Sen. D. Pryor - Senate Office Building, 267 Roussel, Tel. 202-2242353

20,00 Ricevimento Ambasciata d'Italia

Martedì 11 aprile

8,00 - 9,00 Volo Washington - New York (Shuttle) (Helmsley Palace Hotel, Madison Av. - 51st, tei. 212 - 8887000)

10,00 Intervista TG1 - Dr. Beretta (c/o Hotel) (1)

12,30 - 14,00 Colazione offerta dalla Morgan G.T. (Mr. Preston) - 23 Wall Street N.Y. 10015 (2)

14,45 Partenza dall'eliporto di Wall Street con elicottero ATT (New York Port Authority, Downtown Manhattan Heliport, Pier 6, Tel. 212 - 248 72 40)

15,00 - 16,00 Visita del centro di ricerca ATT - Bell Laboratories di Murray Hill (NJ)

16,15 - 16,45 Trasferimento in auto a Bedminster (NJ)

16,45 - 17,45 Visita allo ATT Worldwide Intelligent Network Center

17,45 - 18,00 Trasferimento a Basking Ridge (NJ)

18,00 - 19,30 Incontro con i vertici ATT (Mr. Alien)

20,00 - 22,00 Pranzo offerto da ATT

23,00 Rientro in auto a New York

Mercoledì 12 aprile

9,00 - 10,00 Volo aereo executive (La Guardia) New York - Lancaster (Pa)

10,00 - 12,30 Incontro con i vertici ISC-Ferranti (Mr. Guerin)

12,30 - 13,45 Colazione di Lavoro

14,00 - 15,30 Visita Stabilimenti

15,30 - 16,30 Volo elicottero executive Lancaster - New York-JFK

18,30 Cocktail con Stampa Italiana (Rainbow Room - RCA Building)

20,30 Pranzo offerto dal GEI-Gruppo Esponenti Italiani (Ristorante Bellini by Cipriani 777, 7th Av. (51st) - Tel. 212-2657770)

Giovedì 13 aprile

8,10 Business Week breakfast presso la sede di Business Week, NY

12,30 Colazione con vertici rivista "Fortune" - presso sala "executives" di Time & Life 1271 8th Avenue

18,00 Partenza volo AZ 611 New York - Roma

Venerdì 14 aprile

8,00 Arrivo a Roma.» HAEU, Romano Prodi, IRI, Missioni, RAPPORTO U.S.A., Missione dal Presidente IRI Prof. Romano Prodi, Programma, 9-15 aprile 1989.

97 Ivi, Mr. D. Atwood, Deputy Secretary of Defense, Washington, 10 aprile 1989, lunedì, ore 9,00.

La possibilità di ricorrere a strumenti protezionistici costituisce, come noto, da sempre una minaccia ricorrentemente utilizzata dagli Stati Uniti per riequilibrare a proprio favore i rapporti commerciali con i principali partners. I fattori principali alla base di questa nuova ondata di politica protezionistica, vanno ricercati nel crescente malumore del mondo economico americano, sempre più allarmato dalla progressiva ed intensa espropriazione –soprattutto da parte giapponese – del proprio ruolo di leadership mondiale in settori di attività di fondamentale rilievo per lo sviluppo dell'economia. A ciò va ad aggiungersi:

- la difficoltà di contenere ulteriormente il disavanzo con l'estero, che pare ora attestato su livelli comunque preoccupanti;
- i timori legati alla realizzazione del mercato unico europeo del 1992.

Sembra questo un pensiero particolarmente interessante, se è vero che un contemporaneo, sostituendo l'aggettivo «cinese» a «giapponese» nella prima parte, potrebbe facilmente riconoscervi i tratti essenziali della più recente politica industriale – appunto protezionistica – americana⁹⁸. Una politica attuata in condizioni non certo analoghe (Stati Uniti e Giappone, ad esempio, da un punto di vista militare risultavano strettamente alleati) ma molto prossime a quelle indicate appunto sopra.

Ancora una volta, dunque, siamo in grado di riconoscere, negli avvenimenti caratteristici di questo denso periodo storico, i prodromi di successivi sviluppi tanto economici quanto politici, che hanno finito gradualmente per crescere, giungendo infine a maturazione proprio ai nostri giorni.

Un aspetto poi – questo dello stretto connubio tra economia e politica – che ritroviamo ancora più esplicitamente estrinsecato in riferimento a comparti industriali tradizionalmente legati alla sicurezza nazionale, alla difesa. In un documento del 1985, sempre dedicato allo studio delle relazioni Italia-USA⁹⁹ veniva affermato, infatti, a chiare lettere:

L'ampiezza e l'importanza dei settori interessati conferma l'opportunità e la convenienza della partecipazione italiana, fatte salve naturalmente le considerazioni di ordine politico.

Tuttavia l'impossibilità di scindere gli aspetti politici da quelli tecnici del programma rende auspicabile il coinvolgimento industriale sin dall'attuale fase definitiva della partecipazione.

Sembra infine adeguato a concludere questo capitolo – apertosi, si ricorderà, con una retrospettiva storica sulla concezione «strumentale» dell'economia, tipica dell'Italia unitaria –

98 Tra i tanti possibili, si segnala un articolo apparso sulla stampa italiana a metà anni Ottanta, sintomatico sia della considerazione in cui veniva tenuto l'apparato produttivo giapponese, sia della preoccupazione che circondava l'eventuale sorpasso nipponico nei confronti delle industrie americana ed europea: R. Cianfanelli, «L'Europa non diventerà giapponese», «Corriere della Sera», 4 gennaio 1985, p. 3. Nell'articolo – sostanzialmente un'intervista del corrispondente del giornale allo studioso nipponico, Michio Morishima – venivano espressi, tra l'altro, un parere sulle prospettive economiche europee e un giudizio di merito relativo al rapporto tra politica ed economia in Italia che paiono adatti ad essere citati in questa sede. Morishima, infatti, affermò: «In Europa, come in Nord America, in quest'ultima fase di ventesimo secolo, certamente io vedo continuare la controrivoluzione intrapresa in Inghilterra dalla signora Thatcher e negli SStati Uniti dall'amministrazione Reagan. E l'influenza si farà sentire senza dubbio anche in altre nazioni dell'Europa, come la Francia e l'Italia. [...] In Italia avete una fortuna. I vostri governi tradizionalmente non hanno mai fatto nulla e non hanno mai cambiato nulla. Il sistema da voi non conosce l'alternativa di potere, ma la co-optazione dell'opposizione e il compromesso. Come in Giappone, anche da voi il voto elettorale finisce per essere una cerimonia astratta. Ma se fossi italiano in fondo non me ne allarmerei troppo. Se l'Italia avesse un sistema come quello inglese, che pretende di cambiare le cose veramente e alla fine radicalizza i contrasti, la società italiana sarebbe forse già crollata. Del resto ogni nazione deve evolversi secondo la sua storia, non può adottare artificiosamente gli schemi che si sono sviluppati altrove.».

99 Tra le aziende italiane coinvolte figuravano, in effetti: Aeritalia, Ansaldo, Selenia, Selenia Spazio, Elettronica San Giorgio (ELSAG), oltre alla stessa Italtel. HAEU, Romano Prodi, IRI, Missioni, "Programma di ricerca USA per l'iniziativa di difesa strategica S.D.I." – Prospettive per le aziende del Gruppo IRI, 1985.

un accenno al *Memorandum of Understanding*, stipulato nel 1978 fra Italia e USA e incentrato sull'equilibrio tra le rispettive politiche industriali nazionali. Da tale documento, cui si riferisce un rapporto sugli USA stilato nel 1983¹⁰⁰, emerge con grande chiarezza la differente visione del rapporto appunto esistente tra economia e politica nei due Paesi. Nell'incartamento si ricorda come il Memorandum d'Intesa (MoU) tra il Governo degli Stati Uniti e quello italiano, «riguardante la collaborazione dei due Paesi nella ricerca, lo sviluppo, la produzione e l'acquisto di materiali per la difesa, firmato l'11.9.1978» avesse come scopo fondamentale quello di «adottare azioni immediate per conseguire e mantenere un equo bilanciamento nei reciproci scambi, sia in termine di valore dei contratti che del livello tecnologico entro i più ampi limiti possibili concessi dalle rispettive direttive nazionali». Per dare attuazione specifica a tali intendimenti era previsto dal Memorandum che venissero acquistati materiali in base all'andamento stesso della bilancia commerciale, in una eventuale logica di compensazione, così da «contribuire al raggiungimento del bilanciamento previsto dall'accordo». Per dare applicazione al contenuto del Memorandum si erano concordati, «in epoca successiva», quattro differenti annessi all'accordo, che prevedevano, tra l'altro, la creazione e il successivo «funzionamento di un Comitato italo-statunitense per la mutua cooperazione, le procedure di scambio, ecc».

Una simile prospettiva non può che mostrarci dunque quanto l'attenzione verso certi equilibri industriali, da parte italiana, fosse presente e anzi elevata; così come, del resto, anche una certa comprensione dei meccanismi economici e politici peculiari venutisi a creare in Occidente tra la fine degli anni Settanta e il principio degli Ottanta. Questo a maggior ragione se si pensa che a firmare il primo Memorandum, nel 1978, fu l'allora Ministro dell'Industria, Romano Prodi: la stessa persona che successivamente avrebbe guidato appunto l'Istituto per la Ricostruzione Industriale, i cui intendimenti strategici abbiamo avuto modo di mostrare nel corso del presente paragrafo.

Leggiamo del resto, nel rapporto, che Prodi, all'epoca, «ebbe a sottolineare che da parte italiana si era del tutto favorevoli, come logico, al bilanciamento non solo finanziario, ma soprattutto dei flussi tecnologici» tra i due Paesi; ma che, «in realtà, le aspettative che avevano portato al MoU sono state in gran parte eluse». Sulle ragioni del fallimento di simili proponimenti sembra infine particolarmente interessante soffermarsi, in quanto dai meccanismi che emergono nel passaggio che segue appaiono con grande chiarezza alcuni lineamenti fondamentali sia della logica del capitalismo (politico) di stampo americano sia di quello – meno assiomatico e più complesso – tipicamente italiano. Ci si conceda di dire che, in tale iato, risiedano tutti i limiti e, appunto, le complessità della politica industriale tricolore, passata e presente. Leggiamo:

Il contenuto del MoU è [infatti] il risultato di un compromesso tra differenti posizioni e, d'altra parte, non poteva essere diversamente tenuto conto del significato della dimensione industriale e tecnologica dei due Paesi. Da parte americana vi è la tendenza di favorire a tutti gli effetti lo sviluppo di un apparato difensivo alleato; da parte italiana vi sono considerazioni più realistiche, ritenendo che una buona situazione economica è la condizione per una stabilità politica e sociale che è alla base dell'alleanza stessa.

100 HAEU, Romano Prodi, IRI, Missioni, Direzione Estero, Rapporto Stati Uniti, Allegato – MoU Italia/U.S.A., 11 gennaio 1983.

II

Il «vincolo esterno» europeo come motore delle privatizzazioni in Italia

2.1. Il nuovo indirizzo politico della Commissione Delors

Nonostante i significativi progetti e risultati sopra descritti si può affermare che, nel periodo sinora considerato, non fosse stata seguita dalla classe dirigente italiana una strategia di radicale rinnovamento del sistema ad economia mista che da mezzo secolo circa caratterizzava il Paese. La stessa IRI che, come visto, sotto l'impulso della presidenza Prodi aveva intrapreso con più convinzione e risultati il percorso di de-statalizzazione delle imprese a partecipazione pubblica, si era mossa però con necessaria cautela e l'obiettivo dichiarato di adattare il sistema ai tempi nuovi, procedendo cioè attraverso piccoli accorgimenti, senza avvertire la necessità di un mutamento appunto radicale dello status quo.

Il fattore di novità, l'impulso che spinse invece i governanti a quella (almeno parziale¹⁰¹) rivoluzione che fu la stagione compresa tra il 1992 ed il 2002 giunse, come spesso accaduto nella storia italiana, dall'esterno.

Come ha scritto lo stesso Prodi¹⁰²:

La Commissione Cee di Bruxelles ha cominciato negli ultimi anni a considerare come elemento distorsivo della concorrenza tutto il denaro che i singoli Stati erogano alle imprese pubbliche (i cosiddetti 'aiuti di Stato' alle imprese). L'Italia, che non ha assunto decisioni drastiche di riduzione del volume degli aiuti, è stata la prima ad attirare l'attenzione della Commissione. Ancora una volta, come spesso è accaduto nella nostra storia, eventi esterni incidono su quelle che dovrebbero essere le nostre decisioni: la 'frammentazione' del nostro potere diventa un elemento per cui le decisioni non vengono prese da noi, ma [...] in gran parte da altri o, quantomeno, sotto l'impulso di stimoli esterni. Il fatto nuovo oggi è che a Bruxelles c'è qualcuno che sta prendendo decisioni che ci obbligheranno in qualche modo a cambiare i confini tra pubblico e privato anche all'interno del nostro Paese.

Era occorso infatti che il 18 luglio 1984 fosse stato nominato un nuovo Presidente della Commissione Europea. Si trattava di Jacques Delors, socialista francese classe '25, destinato con la sua opera a dare un impulso nuovo e determinante al processo di integrazione europea. Già al suo discorso di insediamento di fronte al Parlamento Europeo (14 gennaio 1985), Delors tracciò le linee guida del suo programma, auspicando per la Commissione un ruolo di maggiore interventismo rispetto al più recente passato, in maniera tale che questa si rivelasse concretamente centrale nell'ottica della costruzione europea¹⁰³. Era questo un disegno particolarmente ampio e ambizioso, ispirato da una visione effettivamente federale dell'Europa, in contrapposizione dunque con quella di un altro statista francese, De Gaulle, che a suo tempo aveva fatto in modo di favorire invece lo sviluppo di un'Europa confederale,

101 «Questa spiegazione serve più per la Francia e per il Regno Unito che per gli Stati Uniti. Mentre l'Italia, con le sue politiche a metà, resta a metà anche con le spiegazioni.» S. Cassese, *Stato e mercato dopo privatizzazioni e "deregulation"*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1991, 2, pp. 378-387 (p. 386).

102 R. Prodi, *Il tempo delle scelte. Lezioni di economia*, Il Sole 24 Ore Libri, 1992, p.112.

103 Per far questo Delors procedette ad una rilettura attenta del TCEE, convincendosi della possibilità per la Commissione di fare maggiore utilizzo rispetto al passato del diritto d'iniziativa e, assieme, di garantire un allentamento dei controlli burocratici esercitati dai vari comitati sulle decisioni del Consiglio, adottate su iniziativa della Commissione stessa. Delors, a questo riguardo, giunse a dire: «Noi proponiamo tre comitati: uno consultivo, uno di gestione e uno di regolamentazione. Io non posso accettare che i comitati si moltiplichino in una sorta di foresta vergine in cui nessuno si orienta, salvo i funzionari nazionali che effettuano abilmente ciò che gli è più congeniale: la capacità di impedire.» cit. in C. G. Anta, *Il rilancio dell'Europa. Il progetto di Jacques Delors*, Franco Angeli, 2004, p. 96.

una «Europa degli Stati». Nella visione di Delors, infatti, una Commissione più politicamente rilevante costituiva il primo passo verso un vero e proprio governo europeo, slegato quanto più possibile dal controllo dei singoli Stati membri e dunque da un'ottica politica meramente nazionale (e nazionalista). Sembra interessante notare come tale progetto si andasse in qualche modo a inserire nel solco della più radicata tradizione federalista europea, che vanta tra i suoi maggiori esponenti Altiero Spinelli. Questi, ancora nel 1972, scriveva infatti¹⁰⁴:

Se lo sviluppo della Comunità ha bisogno dell'assunzione di impegni politici comuni, il principale sforzo d'immaginazione creatrice deve essere compiuto dalla Commissione. La sua indipendenza politica da ogni mandato nazionale, la sua esperienza di motore di tutte le iniziative comunitarie [...] fanno di essa, fra tutti gli organismi politici oggi esistenti, il più atto a pianificare a lungo termine la costruzione europea.

Eppure molte saranno le divergenze tra il federalismo spinelliano (un federalismo radicalmente filosofico-politico) e quello delorsiano, certamente meno ideologico e invece più «organizzativo»¹⁰⁵, tanto che lo stesso Spinelli non lesinerà, via via, critiche all'operato di Delors¹⁰⁶. Questi, del resto, rimarrà sempre pragmaticamente legato al concetto di Stato-nazione, cercando – come dichiarerà egli stesso – di combinare «i vantaggi derivanti dall'approccio federale, cioè la possibilità di agire e decidere meglio, e il mantenimento» delle realtà statuali stesse¹⁰⁷.

Ora, in riferimento a tale precisa esperienza politica, ai fini della presente esposizione interessa rilevare fondamentalmente due aspetti. Il primo è che appunto con il 1985 (l'insediamento di Delors alla Commissione, la dichiarazione dell'«obiettivo 1992» per la realizzazione del Mercato unico, la pubblicazione del Libro bianco e la successiva adozione dell'AUE) abbia inizio un processo irreversibile, destinato a mutare completamente il contesto politico ed economico, sia nazionale che europeo. Tale mutamento condiziona inevitabilmente le scelte della classe dirigente italiana, consapevole dell'impossibilità di seguitare a difendere la propria industria con politiche protezionistiche e della necessità di renderla invece più dinamica e internazionalmente competitiva. Saranno dunque essenzialmente esogene e non endogene le cause che muoveranno verso la stagione delle privatizzazioni in Italia, per come l'abbiamo conosciuta. È importante comprendere questa sottile differenza, del resto: le privatizzazioni, in Italia, si sarebbero fatte comunque perché ciò che portava in tale direzione era una spinta globale e ineludibile; spinta di cui, per altro (e lo abbiamo visto) certa parte della classe dirigente del Paese si era resa conto già ben prima dell'avvento di Jacques Delors presso la Commissione Europea. Solo le modalità e i tempi sarebbero differiti in maniera sostanziale, qualora il «vincolo esterno» dell'integrazione europea avesse agito con minore intensità sui processi interni italiani e il Paese avesse dunque conservato un margine di manovra più ampio entro cui introdurre modifiche strutturali al proprio sistema produttivo. Certo, questa non sarebbe stata una differenza di poco conto, pure,

104 A. Spinelli, *L'avventura europea*, Il Mulino, p. 49.

105 C. G. Anta, *Ivi*, p. 132.

106 In occasione dell'approvazione dell'Atto Unico Europeo (AUE), Spinelli rilascerà alcune dichiarazioni particolarmente critiche a riguardo. In particolare, oggetto della riprovazione dello statista italiano sarà l'approccio intergovernativo adottato durante i negoziati che, «[affidando] tutto nelle mani dei diplomatici [aveva prodotto] inevitabilmente un accordo di basso livello.» T. Sansa, *Spinelli: non molliamo la rifondazione si farà*, «La Stampa», 5 dicembre 1985.

107 Il passo citato è più ampio e ribadisce quanto scritto supra riguardo alla visione di Delors sul processo di integrazione europea: «Ne consegue che il funzionalismo di Delors e quello di Monnet convergono su obiettivi differenti. Il primo ha come punto d'arrivo la federazione degli Stati-nazione, poiché il vecchio continente è caratterizzato da differenti popoli, culture, lingue e tradizioni; dall'altro, il progressivo trasferimento di porzioni di sovranità dai Paesi membri alle istituzioni comunitarie per realizzare una maggiore integrazione economica, monetaria, sociale e un'azione comune sul piano politico.» C. G. Anta, *op. cit.*, p. 133

tanto che abbiamo avuto modo di vedere – e ancora lo avremo, più avanti – di come le autorità politiche ed economiche italiane avessero cercato di stilare e anche propriamente attuare, tra anni Ottanta e Novanta, disegni strategici complessivi per l'industria nazionale.

Il secondo dato rilevante è il perché di questo rinnovato indirizzo politico della Commissione europea. Come mai, insomma, proprio allora si decise di riprendere in maniera così netta quella marcia verso l'integrazione che pareva essersi, se non interrotta, quantomeno rallentata, in seguito all'introduzione del Sistema Monetario Europeo?

Tra questi due punti – tra loro, del resto, interrelati – quello più semplice da spiegare è certamente il primo. La cronologia seguita dal processo di integrazione economica e monetaria europea è relativamente lineare da questo punto in poi (certo agevolato da fattori contingenti, come la caduta del Muro di Berlino e la conseguente riunificazione tedesca). Le tappe seguite mostrano poi in modo evidente, nei vari passaggi, il progressivo restringersi della libertà d'azione italiana, mano a mano che si procedeva lungo la strada dell'UEM, e l'inevitabilità della scelta europeista compiuta dalla classe dirigente del nostro Paese; scelta che condusse a decisioni importanti e in certi casi anche dolorose, come il completo e definitivo smobilizzo – tra gli altri – dell'IRI¹⁰⁸.

Il 14 gennaio 1985, a Strasburgo, Jacques Delors fissava per la prima volta un calendario da applicare all'obiettivo del completamento del Mercato unico. In quell'occasione affermò infatti: «É forse presuntuoso annunciare, e poi eseguire, la decisione di sopprimere tutte le frontiere all'interno dell'Europa entro il 1992?»¹⁰⁹.

Il così detto «obiettivo 1992», oltre a rivelare l'ambizione di Delors di rivestire un ulteriore mandato come Presidente della Commissione¹¹⁰, pose una scadenza sì di medio termine, ma visibile, alla portata, secondo quello che era stato tradizionalmente il metodo monnetiano, ossia di fissare un obiettivo e un calendario¹¹¹.

Il passo successivo fu la creazione di una commissione apposita (il cui responsabile fu individuato nel senatore irlandese, John Dooge, da cui il gruppo di studio prese poi il nome), incaricata di fissare i punti fondamentali al completamento del Mercato unico. Il Comitato Dooge stilò dunque una relazione, presentata circa due mesi dopo, in occasione del Consiglio europeo di Bruxelles del 29-30 marzo 1985, sulla cui base verrà poi pubblicato un Libro bianco, sorta di vademecum per il raggiungimento dell'obiettivo fissato nei tempi richiesti¹¹². Il documento, pubblicato in occasione del Consiglio europeo di Milano del 28-29 giugno di

108 «Si può concludere che appare verosimile che l'IRI (a futura memoria e a suo onore) – nata sulle ceneri dell'imprenditoria privata, industriale e finanziaria -, dopo aver contribuito allo sviluppo dell'economia italiana nel dopoguerra, abbia svolto il ruolo di vittima sacrificale sull'altare dei mercati finanziari per consentire di raggiungere con successo l'obiettivo dell'entrata dell'Italia nell'unione monetaria europea: nel bene della stabilità finanziaria, nel meno bene del ridotto peso dell'industria manifatturiera italiana risultante nella stessa unione monetaria.» F. Cavazzuti, Ivi, p. 145. Su questo concorda anche Tremonti, il quale afferma come «quando si parla di privatizzazioni in Italia» sia necessario «distinguere fra quelle effettuate dal Tesoro e quelle invece fatte dall'IRI. Nelle prime si ebbe cura di conservare la mano pubblica, nelle seconde questa accortezza mancò. Si pensi a Telecom, ad Autostrade, all'Ilva» Intervista telefonica dell'autore al Professor Giulio Tremonti, 8 ottobre 2020.

109 J. Delors, Dichiarazione sugli orientamenti della Commissione davanti al Parlamento europeo, «Perché un grande mercato senza frontiere interne», p. 3.

110 Il primo sarebbe scaduto infatti tre anni prima dell'obiettivo fissato: nel 1989.

111 «Un elemento del mio metodo è rappresentato dal calendario con obbligo del risultato. Per esempio, nel piano Werner, ideato per la creazione di un sistema monetario europeo, benché fossero indicate le tappe non le si era raggiunte per mancanza di una scadenza precisa [...]. In questo modo gli Stati membri sono coinvolti in una sorta di ingranaggio virtuoso.» J. Delors, L'unité d'un homme, Jacob, p. 225.

112 «On parle de Livre blanc et de Livre vert. Disons qu'un Livre vert est une pré-étude destinée à sensibiliser les lecteurs et donc les gouvernements sur un sujet, afin de les préparer à une autre discussion qui, elle, se fera à partir d'un Livre blanc. Autrement dit, un Livre blanc est plus proche de la décision et appelle le Conseil européen à se prononcer. [... Une étude] exhaustive et annonçant explicitement les orientations qui se traduisent soit en lois européennes, soit en actions sous le couvert des politiques communes.» J. Delors, Mémoires, Plun, p. 204.

quell'anno, individuava nell'abbattimento delle barriere non tariffarie (e nel conseguente rafforzamento della disciplina comunitaria in materia di concorrenza) il vulnus dell'intero progetto¹¹³.

Il ruolo dell'Italia nelle trattative che condurranno all'adozione dell'AUE – come spesso accaduto del resto, nel processo di integrazione europea¹¹⁴, dall'istituzione della CECA all'ingresso nella moneta unica – fu sostanziale. Il 1° gennaio 1985, infatti, prendeva inizio il semestre di presidenza italiano del Consiglio europeo, occasione che il presidente del Consiglio, Craxi, e il ministro degli Esteri, Andreotti, intendevano sfruttare in maniera attiva, giungendo a un risultato politico importante entro la scadenza prevista. È in riferimento a tale occasione che certa storiografia ha avuto modo di parlare di una «ventata di eurodecisionismo» da parte italiana, motivata sia da ragioni di prestigio interno che di equilibri di politica estera. Se da un lato si cercava di dare del Paese un'immagine di maggiore slancio e vigore – attraverso appunto un più deciso interventismo negli affari internazionali¹¹⁵ e complici i buoni risultati economici ottenuti in quel periodo¹¹⁶ – dall'altro si assisteva con

113 «Prioritari sono stati considerati i settori e le azioni seguenti:

- soppressione degli ostacoli fisici alla libera circolazione delle merci all'interno della Comunità;
- soppressione degli ostacoli tecnici alla libera circolazione delle merci all'interno della Comunità (in particolare, adozione nel caso delle nuove tecnologie significative di norme comuni o compatibili per l'indizione degli appalti e per soddisfare le esigenze dell'economia);
- creazione di un mercato libero nel settore dei servizi finanziari e dei trasporti;
- instaurazione della totale libertà di stabilimento per le professioni;
- liberalizzazione dei movimenti di capitali.

Nel decidere le misure di cui sopra, la Comunità farà il possibile affinché la creazione di un unico mercato libero contribuisca a favorire il conseguimento degli obiettivi più generali del trattato, in particolare lo sviluppo armonioso e la convergenza delle economie.» Consiglio europeo, Conclusioni, Milano 28-29 giugno 1985, p.5.

114 È interessante, a questo proposito, notare quanto affermato da uno dei protagonisti della stagione che condurrà poi al 1992, con l'adesione del Trattato di Maastricht, Guido Carli. A proposito della posizione italiana egli dirà: «Il trattato di Maastricht è stato ratificato dal nostro Paese, prima di altri Paesi della Comunità. Eppure, ancora una volta, dobbiamo ammettere che un cambiamento strutturale avviene attraverso l'imposizione di un "vincolo esterno". Ancora una volta, come già nel caso del trattato di Roma, come nel caso del Sistema monetario europeo, un gruppo di italiani ha partecipato attivamente, lasciando tracce importanti del proprio contributo, all'elaborazione di quei trattati che hanno poi rappresentato "vincoli esterni" per il nostro Paese. Ancora una volta, si è dovuto aggirare il Parlamento sovrano della Repubblica, costruendo altrove ciò che non si riusciva a costruire in patria.» G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, p. 8. Sul tema del vincolo esterno e del suo utilizzo peculiare nella realtà politica italiana si parlerà infra.

115 «Gli anni ottanta furono indubbiamente contrassegnati da un'azione politica del governo che puntava a allargare lo spazio entro cui le posizioni della politica estera italiana potessero esprimersi. Si delineò una politica estera di più alto profilo dell'Italia, che si mosse con maggior risolutezza e prese alcune decisioni chiave come il dispiegamento degli euromissili, la partecipazione alla Forza multinazionale e di osservazione (Mfo) per il rispetto degli accordi israelo-egiziani sul Sinai e alla forza di interposizione in Libano nel 1982/84, o il concorso all'operazione di sminamento in Mar Rosso (1984) e l'azione di pattugliamento nel Golfo Persico (1987-1988).» M. Neri Gualadesi, *L'Italia e l'Europa negli anni ottanta: tra ambizioni e marginalità*, in P. Craveri-A. Varsori (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea*, Franco Angeli, p. 83.

116 Interessante – a proposito di quanto il prestigio economico di un Paese possa influire sul suo peso negli affari internazionali – ciò che afferma Ludlow sulle ragioni della (mancata) creazione di un asse italo-britannico che potesse controbilanciare quello franco-tedesco, che si andava costituendo in maniera netta proprio in tale periodo: «Dunque [...] come mai le 'altre due' grandi potenze d'Europa non hanno mai fatto in modo di unire le proprie forze così da controbilanciare il sodalizio stretto tra Francia e Germania? Una parte di ragione risiede nella inveterata tendenza britannica a considerare con supponenza una eventuale alleanza con gli italiani. [...] È pur vero che negli anni questa tendenza [...] si attenuò assieme alla distanza che separava le due economie. Una delle ragioni per cui la proposta di cooperazione Hurd-De Michelis progredì in certa misura rispetto a quanto accaduto in precedenza con il tentativo di La Malfa potrebbe essere stato proprio il fatto che essa coincise con un periodo in cui la crescita economica italiana aveva sensibilmente ridotto, se non eliminato del tutto, il divario tra la ricchezza dei due Paesi. Ma se il fenomeno detto 'il sorpasso' [...] diminuì temporaneamente il senso di superiorità del Regno Unito [...], la coincidenza di un decennio di rallentamento economico in Italia, a partire dalla metà degli anni Novanta, a fronte di un prolungato periodo di crescita economica britannica, riaprì una sostanziale differenza tra le economie dei due Paesi e portò al ricostituirsi in pieno della convinzione che l'Italia non fosse davvero l'alleato europeo che il

preoccupazione al formarsi di un asse franco-tedesco, auspicato pubblicamente proprio nel gennaio '85 dall'ex cancelliere tedesco, Helmut Schmidt, in una dichiarazione che suscitò la pronta e preoccupata replica della Farnesina, attraverso il suo segretario generale, Renato Ruggiero, che definì una simile prospettiva «negativ[a] per una costruzione equilibrata fondata sulla fiducia e sulla responsabilità di tutti i partner»¹¹⁷.

In un simile contesto, l'Italia si trovava in qualche misura obbligata a cercare nuovi spazi per la propria azione internazionale, tanto che è proprio in tale periodo, di fronte ai grandi e rapidi mutamenti avvenuti (a cui si andrà ad aggiungere l'evento epocale della caduta del Muro di Berlino, nel novembre dell'89) che si iniziò a ripensare in maniera concreta la posizione italiana nel contesto europeo, sposando un approccio all'uropeismo meno ideologico e più critico di quello avuto sino a quel momento, a partire dall'immediato Dopoguerra¹¹⁸. Nondimeno – come già accennato sopra – è importante constatare come, pur di fronte al progressivo restringersi della propria libertà d'azione in campo continentale e a una intesa sempre più stretta tra Parigi e Bonn (chiaramente contraria agli interessi di Roma), la scelta europea delle autorità italiane non fu mai messa veramente in discussione, tanto che alcuni studiosi sono giunti a chiedersi se queste abbiano compreso pienamente a cosa il Paese andasse incontro, da un punto di vista economico e politico, lungo la via di una «sempre più stretta integrazione»¹¹⁹.

Tali dinamiche emersero con una certa evidenza proprio in occasione delle trattative per l'adozione dell'Atto Unico Europeo, che si concentrarono nei due Consigli europei di Milano (come detto, risalente al giugno '85) e di Lussemburgo (tenutosi nel settembre dello stesso

Regno Unito meritava.» N. Piers Ludlow, *In search of a balance: Italy, Britain and the dream of another European axis?*, Ivi, Franco Angeli, pp. 72-73 (La traduzione è nostra). Nel periodo '83-'88, in effetti, l'economia italiana crebbe ad un ritmo molto alto, superiore persino alla media degli altri Paesi europei. Tale slancio si esaurì tuttavia già nel 1989, dando inizio ad un periodo di crisi che toccò tutti i Paesi industrializzati: «Il termine a quo del nostro discorso è il 1988, quando si esaurì nei Paesi industrializzati il lungo ciclo di sviluppo cominciato nel 1983. A questo ciclo l'Italia ha partecipato pienamente con un tasso di crescita attorno al 3% dal 1984 al 1988, sistematicamente più elevato di quello degli altri Paesi della Comunità economica europea (Cee). Nel 1988, al sesto anno di espansione, il tasso di crescita del Pil reale in Italia tocca il 4,1%. In questo sesto anno i margini di profitto erano giunti ad un massimo storico. [...] Nel] triennio 1989-1991 [...] il tasso di crescita dei Paesi industrializzati si è ridotto progressivamente dal 3,5 allo 0,8% [...]. L'Italia ha seguito l'evoluzione complessiva (il tasso di crescita si è ridotto dal 2,9% all'1,1%).» C. Devillanova, *Il quadro macroeconomico negli anni Novanta*, op. cit., pp. 42-44.

117 M. Neri Gualdesi, *L'Italia e la CE. La partecipazione italiana alla politica di integrazione europea 1980-1991*, Ets, pp. 48-49.

Le preoccupazioni di Ruggiero emergono poi in maniera molto chiara e per noi rilevante in un incontro con Mr. Williamson, del Foreign Office britannico, tenutosi nel marzo 1986. Leggiamo infatti: «SIGNOR RUGGIERO said that the recent Franco-German accord on defence issues and on military cooperation strengthened his view that the construction of Europe would increasingly important. Against this background the United Kingdom and Italy shared an interest in maintaining close contacts on a wide range of issues. Mr Williamson agreed that the United Kingdom and Italy must maintain close contacts on a range of issues.» MTF, Note of a meeting between Mr D F Williamson and Signor R Ruggiero 10.30 a. m. on Monday 10 March in the cabinet office, 11th March 1986.

118 Indicativa la pubblicazione, nel periodo in questione, di un testo intitolato «Europa conviene?» (G. Amato-M. L. Salvatori, *Europa conviene?*, Laterza, 1990), in cui si valutavano attentamente i pro e i contro della presenza italiana nella Comunità.

119 «Se a Milano si era manifestata una convergenza di opinioni fra tre dei maggiori Paesi della Comunità – Francia, Germania Ovest e Italia – tale convergenza aveva una natura in larga misura tattica ed era fra Bonne Parigi che si stava forgiando una forte cooperazione. Vi è da capire se tali aspetti venissero compresi da una leadership italiana forse troppo compiaciuta del «successo» conseguito al vertice di Milano. [...] Le autorità italiane non parvero rendersi conto che, anche grazie all'Atto Unico, su spinta della Commissione Delors e con il sostegno franco-tedesco, si apriva un periodo di forti mutamenti all'interno delle vicende comunitarie. [...] Se da un lato l'Italia continuava a proclamare la propria fedeltà agli ideali dell'unione europea e all'impegno nei confronti dell'integrazione politica, dall'altro sembrava non curarsi degli aspetti concreti dell'azione comunitaria.» A. Varsori, *La Cenerentola d'Europa?*, Rubbettino, pp. 352-355

anno). L'Italia giunse al proprio semestre di presidenza, come già ricordato, con accentuate ambizioni e l'obiettivo di centrare un risultato politico concreto entro il termine del proprio mandato. Tali ambizioni avevano come oggetto punti precisi che si possono riassumere nei due che seguono: ottenere rapidamente il placet all'ingresso di Spagna e Portogallo nella Comunità, ingresso che (almeno negli auspici della classe di governo italiana) avrebbe contribuito a spostare il baricentro della Comunità stessa verso il sud del continente, rafforzando dunque la posizione e gli interessi italiani; avviare in maniera irreversibile il processo che avrebbe condotto a una modifica dei trattati di Roma, spianando così la strada proprio all'AUE¹²⁰.

Se, con riguardo al primo obiettivo, l'azione italiana si rivelò efficace e non incontrò particolari opposizioni, diversa fu invece la gestione della riforma dei trattati di Roma, a cui in primo luogo i britannici erano sfavorevoli, desiderando sì di giungere a una liberalizzazione più ampia possibile dell'economia europea¹²¹, ma volendo al contempo evitare un maggior grado di integrazione politica che in tal modo implicasse cessioni di sovranità in favore degli organi comunitari¹²². Al contempo, gli stessi francesi e tedeschi – pur favorevoli, in generale, ad un rafforzamento del processo di integrazione¹²³ – si trovavano a battere sentieri differenti da quelli italiani¹²⁴, stringendosi sempre più – come detto *supra* – in un sodalizio che progressivamente ma inesorabilmente condusse a un sostanziale isolamento dell'Italia in Europa¹²⁵.

120 A questi due obiettivi ne va aggiunto poi un terzo, che emerse con chiarezza in occasione della conferenza di Lussemburgo e che – a differenza dei primi due – costituì un fallimento diplomatico sostanziale per l'Italia: una riforma del ruolo del Parlamento europeo, che desse maggiori poteri a tale istituto e avviasse un processo di trasformazione della Comunità in senso realmente federale.

121 «[...] la Gran Bretagna guidata da Margaret Thatcher fece sua la spinta liberista proveniente dall'altra parte dell'Atlantico e nel mercato unico vide uno strumento per 'thatcherizzare' l'Europa.» M. N. Gualdesi, op. cit., p. 89.

122 Il tradizionale scetticismo che ha condizionato nel tempo la posizione britannica nei confronti della Comunità/Unione Europea è confermato in questo caso da vari documenti riservati relativi al Consiglio europeo di Milano. In riferimento alla proposta di armonizzazione fiscale tra i Paesi membri che era in programma di discutere proprio in giugno, a Milano, il Capo di Gabinetto del governo Thatcher arrivò in effetti ad affermare: «The Commission's proposals are of course unacceptable to us. They would reduce our freedom [...]. We could not accept, and public opinion here would not accept, such a fundamental infringement of our sovereignty.» MTFa, UKE Bonn telegram to FCO ("Milan European Council: Kohl's speech to Action Committee for Europe"), 12th June 1985.

123 «Trumpf said that Milan would not fail because of the Germans. The German line was to see as much of Dooge implementation as possible, excepting, of course, the three German reserves. [...] The first German position was to return fully to the treaties, but if all were not prepared to forego the veto, the Germans could accept it. [...] Speaking personally Trumpf said he was doubtful whether it would be possible in Milan to reach agreement on something like a "Milan accord".» MTFa, UKE Bonn telegram to FCO ("Run up to Milan: the German approach"), 21st June 1985.

124 «I francesi nel frattempo lavorano dietro le quinte con i tedeschi al progetto di un nuovo trattato istituzionale, se necessario diverso dai trattati di Roma. I lavori del Comitato Dooge sono pilotati dall'esterno dagli sherpa delle delegazioni francese e tedesca [...]: lo schema di riflessione di una seduta di lavoro riservata sul Comitato Spaak II tenuta il 19 settembre 1984 è a questo proposito emblematico: "la Francia e la Germania cercheranno di orientare i lavori del Comitato".» J. M. Palayret, Visto da Parigi. La Francia, l'Italia e la costruzione europea sotto la presidenza di François Mitterrand 1981-1991, in P. Craveri, A. Varsori, op. cit., p. 439.

125 La logica pretenderebbe che ad un avvicinamento franco-tedesco facesse da contraltare la creazione di un asse tra le «altre due grandi potenze d'Europa», ossia Gran Bretagna e – appunto – Italia. Ciò, tuttavia non avvenne mai ed è interessante analizzare brevemente il perché. Oltre a quanto sostenuto argutamente da Ludlow e già riportato sopra e oltre poi al fatto che gli interessi italiani e quelli inglesi, in tema di integrazione europea, erano chiaramente divergenti, vanno considerati altri fattori culturali, certo secondari, ma comunque non trascurabili. Effettivamente, nel periodo 1989-1990, le diplomazie di Roma e Londra cercarono di stabilire un contatto più stretto, complice la caduta del Muro di Berlino, verificatasi con inattesa repentinità appunto nel novembre 1989. Le speranze italiane di vedere Roma come parte attiva delle trattative riguardanti la riunificazione tedesca – speranze che si fondavano anche su una eventuale sponda britannica – vennero tuttavia presto frustrate dalla distanza esistente tra gli interessi italiani e quelli britannici, oltre che

Riguardo a quanto appena detto sembra interessante andare, per un momento, anche leggermente oltre con lo sguardo, osservando alcune peculiarità negli approcci soprattutto francese e inglese al processo di integrazione, che pur rilevanti, sembrano essere state generalmente poco esplorate, almeno nella letteratura edita in lingua italiana.

Non sorprenderà certamente – anche riflettendo su avvenimenti più recenti di questi, quale il dibattito tra *Leave* e *Remain* in occasione del noto referendum sull'uscita dall'UE del 2016 – scoprire che, sullo scorcio del decennio – ma, significativamente, prima della caduta del Muro – nel Regno Unito, il mondo economico (specie industriale) spingeva con una certa forza in direzione di una più stretta integrazione economica e monetaria con l'Europa.

In una lettera del luglio '89¹²⁶ diretta al ministro delle Finanze inglese, Nigel Lawson, ad esempio, la CBI, Confederazione dell'Industria Britannica, affermava che «l'instabilità dei tassi di cambio [rappresentasse] un grave svantaggio per gli affari» in quella fase, ricordando poi, del resto, come con il rapido avvicinarsi del 1992 «la stabilità nei confronti delle valute europee [divenisse un aspetto] assolutamente cruciale». A tal fine veniva rivolta domanda esplicita che il Regno Unito aderisse infine – e «il prima possibile» – al Sistema Monetario Europeo. Nello stesso documento, poi, gli industriali britannici affermavano di apprezzare l'approccio «graduale» individuato dalla Commissione Delors nella sua ultima relazione (il noto *Delors Report* del 1989) e auspicavano nei confronti della stessa un approccio «nuovo e diverso» da parte della politica inglese. Simpatia questa non condivisa dalla classe dirigente britannica, in un primo momento¹²⁷, ma che intorno alla metà del 1989 iniziava a farsi invece più diffusa, sia per le ragioni sopra ricordate, sia perché un'Europa ancora priva di una Germania forte al proprio interno assumeva sembianze diverse agli occhi di chi osservava dall'altra parte della Manica.

Significativa, da questo punto di vista, la testimonianza di David Eccles – in passato membro della Camera dei Lord e ministro in vari governi di Sua Maestà – in una lettera privata rivolta al Primo ministro del tempo, Margaret Thatcher¹²⁸. Eccles sosteneva infatti la necessità di avvicinarsi politicamente alla Francia, cercando in tal modo di far valere con maggior forza il punto di vista inglese sull'Europa, pur facendo qualche concessione a Parigi, che da parte propria spingeva con decisione verso il processo di integrazione.

Nella missiva appaiono poi alcune annotazioni, relative alla prospettiva francese, che sembrano rilevanti e riportiamo dunque, di seguito. In particolare, Eccles sosteneva che il tentativo di unire l'Europa fosse nato in origine dalla comune volontà di impedire una terza guerra tra Francia e Germania. Tale proposito era poi trascolorato nei decenni successivi, rimpiazzato dal «desiderio di pareggiare la forza economica americana». Se, infatti, fino a che la minaccia di una invasione sovietica era rimasta concreta, il timore francese di una «sudditanza economica nei confronti degli USA» era rimasto di conseguenza «sullo sfondo», adesso che l'URSS risultava fatalmente indebolita, tale «xenofobia» riviveva invece,

dai radicati pregiudizi di questi ultimi nei confronti dei primi. Sintomatico a questo proposito il carteggio tra il Primo ministro Thatcher ed il suo consigliere, C. D. Powell, il quale, nel descrivere il ministro degli Esteri italiano, De Michelis, utilizzava toni certo poco lusinghieri e basati decisamente più sull'esteriorità che sulla sostanza: «Andreotti of course needs no introduction. His Foreign Minister, de Michelis, is a socialist and to our taste something of a figure of fun. Physically gross ('who is that frightful Turk?' you asked, when you first saw him): author of a frivolous book on Italy's discotheques: given to grandiloquent and sometimes absurd initiatives: at worst a Court Jester and bit of a buffoon. But he is taken seriously at home, because he keeps Italy in the international limelight. Definitely your cup of tea, but not to be under-estimated.» MTFa, No.10 briefing for MT ("Anglo-Italian Summit, 23 February"), 21st February 1990.

Per una analisi dettagliata della politica estera italiana del periodo cfr.: A. Varsori, *L'Italia e la fine della Guerra Fredda. La politica estera dei governi Andreotti (1989-1992)*, Il Mulino.

126 MTFa, Confederation of British Industry letter to Chancellor of the Exchequer, 9th June 1989.

127 In un documento del 1985 veniva definito «teatrale», «autore di gesti eclatanti» che non venivano ormai più «presi seriamente in Francia». MTFa, UKE Paris telegram to FCO ("IGC: Statement by Delors"), 27th November 1985.

128 MTFa, MT letter to David Eccles (European Monetary System), 27th April 1989.

facendosi particolarmente sentita tra gli stessi sostenitori di Delors. La Francia, insomma, approfittando della debolezza tedesca¹²⁹ desiderava porsi a capo di un'Europa forte, che avesse «una voce abbastanza robusta per competere con gli americani, da una parte, ed i russi, dall'altra».

Punto di vista interessante questo, che ci fornisce una prospettiva in certa misura nuova e «nazionalistica» dell'operato dello stesso Delors, secondo Eccles dunque impegnato a ridare «grandeur» alla Francia attraverso uno sviluppo politico ed economico comune del continente europeo, a guida francese.

Tornando al 1985: come si è già detto, il Consiglio europeo di Milano del giugno di quell'anno rese palesi le contrapposizioni sopra evidenziate. In quel caso, oltre all'opposizione inglese, la delegazione italiana dovette affrontare appunto l'attivismo dei franco-tedeschi, i quali, sotto traccia, avevano nel contempo elaborato un accordo con il Benelux (firmato a Schengen al di fuori delle norme comunitarie) sull'abolizione dei controlli di frontiera alle persone, senza per questo consultare preventivamente la presidenza italiana¹³⁰. L'Italia, tuttavia, arrivava a Milano – come già detto – con la ferma volontà di ottenere un risultato politico importante e concreto; così, piuttosto che irrigidirsi, lavorò per ricomporre le divisioni¹³¹ e, alla fine, riuscì con abilità e capacità negoziale a superare la fase di stallo che si era venuta a creare, «mettendo a nudo le ambiguità francesi e portando il cancelliere tedesco a sostenere le tesi italiane»¹³². Il risultato fu quello di riuscire ad avviare, proprio a Milano, un percorso virtuoso che si sarebbe concluso poi con la firma dell'AUE, il 17 febbraio 1986.

Nonostante il peso avuto – come visto – in fase di trattative, i rappresentanti italiani attesero tuttavia alcuni giorni prima di apporre la propria firma sul testo; questo per via di una serie di riserve legate al ruolo (maggiore) che Roma auspicava per il Parlamento europeo, ma che non erano state considerate dagli altri partner, maggiormente preoccupati da altre questioni rispetto a quella del dare alla Comunità un indirizzo maggiormente federalista¹³³. Il 28 febbraio 1986, infine, l'Italia sciolse la riserva e firmò anch'essa l'AUE, senza per questo,

129 Significativa della persistente diffidenza francese nei confronti dei tedeschi è la sensazione espressa dal Presidente francese Mitterrand, durante un colloquio con Margaret Thatcher, al principio del 1990: «President Mitterrand agreed that German reunification was a central theme for both Britain and France. The sudden prospect of reunification had delivered a sort of mental shock to the Germans. Its effect had been to turn them once again into the 'bad' Germans they used to be.» MTF A, No.10 memorandum of conversation (MT & President Mitterrand), 20th January 1990.

130 «Le autorità italiane venivano avvertite del progetto franco-tedesco solo qualche settimana prima del vertice di Milano, trovandosi inoltre di fronte a un'altra decisione franco-tedesca che sembrava porre l'Italia in una posizione d'inferiorità: la firma del trattato di Schengen sulla libera circolazione delle persone fra Francia, Germania e i tre Paesi del BENELUX.» A. Varsori, *La cenerentola d'Europa?*, op. cit., pp. 350-351.

131 Il consigliere diplomatico di Craxi, Antonio Bandini, parlò in quell'occasione di «concessioni tattiche» nei confronti dei franco-tedeschi, in maniera tale da fare uscire la delegazione italiana dall'isolamento in cui rischiava invece di trovarsi. Cfr. A. Bandini, *La presidenza italiana della Cee*, in «Affari Esteri», n.68, 1985, p.435.

132 M. Neri Gualdesi, op. cit., p. 88.

133 Le riserve italiane vennero espresse in occasione della conferenza intergovernativa di Bruxelles del 16 e 17 dicembre 1985. In quella sede i vari Stati membri giunsero ad un compromesso che comprendeva il completamento del mercato interno, la coesione economica e sociale e il riferimento all'aspetto monetario; in tale pacchetto non trovò spazio invece il già citato rafforzamento del PE, cosa che spinse la delegazione italiana a condizionare la propria firma all'AUE proprio all'eventuale voto positivo del Parlamento europeo in merito. Ed è interessante notare come, mentre le analoghe riserve di Paesi come Danimarca e Grecia assumevano un indirizzo spiccatamente anti-europeo (i danesi osteggiavano ulteriori cessioni di sovranità alla CE, i greci protestavano contro i negoziati intavolati con la Turchia per un suo eventuale ingresso nella Comunità), quella italiana andava in direzione esattamente opposta. Secondo il ministero degli Esteri, in quell'occasione l'Italia «[venne considerata massimalista], ma ciò era indispensabile per bilanciare il massimalismo in senso opposto degli altri.» Documento del ministero degli Affari Esteri del 1986, cit. in M. Cotta, P. Isernia, L. Verzichelli (a cura di), *L'Europa in Italia. Elite, opinione pubblica e decisioni*, Il Mulino, p. 321.

però, fugare l'impressione di aver subito le dinamiche sopra descritte, piuttosto che averle guidate; sensazione questa che andrà acuendosi sempre più nel tempo e che pare particolarmente rilevante da sottolineare in questa sede, dato che il processo di privatizzazione di enti pubblici nel nostro Paese prenderà avvio nella maniera che conosciamo proprio dietro a tali fondamentali spinte¹³⁴.

L'altro punto che ci interessa al momento rilevare – come anticipato *supra* – è la ragione del rinnovato attivismo della Commissione Europea: perché proprio in quel momento storico si scelse di dare una così forte sferzata all'istituto? E perché si decise di concentrare la sua opera verso una progressiva liberalizzazione dell'economia europea? Una risposta va certo cercata negli enormi squilibri economico-finanziari che, negli anni Settanta, arrivarono a colpire i Paesi capitalisti e che condussero lentamente ma inesorabilmente all'abbandono del modello industriale fordista nonché a una progressiva finanziarizzazione dell'economia¹³⁵. La svalutazione del dollaro e il trasmettersi del suo effetto inflattivo sulle valute dei suoi principali partner economici (i Paesi della CE, con in testa la Germania, e poi il Giappone) fu in qualche modo il motore di questi squilibri, che condussero ai due «Shock petroliferi» del '73 e '79 e a quella che la storiografia ricorda come «la guerra delle valute».

La reazione europea a tali criticità fu dapprima il così detto Serpente monetario (1973) e poi il Sistema monetario europeo (1979); due accordi questi volti a vincolare tra loro le monete dei Paesi della CE, il secondo dei quali accompagnerà per altro gli Stati aderenti sino al 31 dicembre 1998: all'adozione, cioè, dell'Unione Economica e Monetaria.

134 Secondo Neri Gualdesi: «Firmare in seconda battuta l'Aue, in conformità peraltro con le indicazioni provenienti da un consenso bipartisan del Parlamento nazionale, fu un poco produttivo gesto di auto marginalizzazione rispetto ai principali partner europei, soprattutto l'asse franco-tedesco, che sarebbe stato il motore delle riforme successive.» M. Neri Gualdesi, op. cit., p. 93.

135 Le dinamiche qui accennate risultano estremamente complesse e impossibili da liquidare esaustivamente in poco spazio. In massima sintesi si può dire che gli squilibri nacquero dalla scelta unilaterale degli Stati Uniti d'America di sospendere la convertibilità aurea del dollaro. Le ragioni che mossero verso una simile decisione erano costituite innanzitutto dal declino relativo dell'economia americana, dalla progressiva erosione delle riserve auree e dal rischio che al dollaro di sostituisse, come principale attività di riserva, l'oro. Il passaggio da un sistema di Gold Standard ad uno di Dollar Standard consentì in primo luogo agli USA di adottare una politica monetaria maggiormente espansiva, il che consentì incrementare in maniera massiccia la quantità di importazioni petrolifere, vitali per l'economia statunitense. Ciò, d'altra parte, giunse a creare un proporzionale livello di inflazione che, tuttavia, scatenò i suoi effetti maggiori non tanto sugli Stati Uniti, quanto, piuttosto, sui suoi principali partner commerciali. Questo, ancora una volta, a causa del ruolo di valuta di riserva internazionale assunto dal dollaro. Il mercato statunitense risultava in effetti molto poco aperto verso l'estero (cosa che avviene poi anche tutt'ora), di conseguenza gli effetti svalutativi sulle merci importate erano limitati. Ma essendo il dollaro utilizzato negli scambi internazionali anche dagli altri Paesi ed essendo l'apertura dei mercati di tali Paesi (in particolar modo di quelli europei e giapponese) molto maggiore rispetto a quella degli Stati Uniti, di conseguenza gli effetti della svalutazione si ripercuotevano principalmente su di essi, costringendo i loro governi a tortuosi aggiustamenti monetari. I Paesi coinvolti nell'afflusso di capitali statunitensi (in special modo Germania, Olanda, Austria e Svizzera) si videro infatti obbligati a emettere moneta nazionale in cambio dei dollari riversatisi nelle loro riserve. Il problema era, in ultima analisi, costituito dalla quantità (enorme) di tali capitali americani. Questa ondata di dollari, gonfiando a dismisura le riserve europee e giapponesi generò inflazione; l'inflazione, occorre poi precisare, fu un effetto secondario della politica svalutativa statunitense, che appunto mirava a recuperare competitività a livello internazionale. Certo è che, visto appunto il basso tasso di inflazione interno derivante da simili politiche, gli Usa non si preoccuparono seriamente di contrastare i loro effetti. Ad ogni modo per combattere l'inflazione i governi su detti si videro costretti a rivalutare le proprie monete. Inoltre essi cercarono di investire quei dollari in eccesso nel mercato degli eurodollari, alimentandolo a loro volta. Per un approfondimento sia dell'aspetto politico che di quello economico della vicenda: cfr. R. Parboni, *Il conflitto economico mondiale*, Etas libri, 1985; M. Crozier- S. P. Huntington- J. Watanuki, *La crisi della Democrazia*, Franco Angeli, 1975; Flandreau Holtfrerich James, *International Financial History in the Twentieth century*, Cambridge University Press, 2003; Emmanuel Mourlon-Druol, *A Europe made of money. The emergence of the European Monetary System*, Cornell University Press, 2012; Duccio Basosi, *Il governo del dollaro*, Edizioni Polistampa, 2006; André Szász, *The road to European Monetary Union*, MacMillan Press Ltd., 1999.

Tali sconvolgimenti, del resto, agevolano l'affermazione di nuove teorie economiche, una delle quali – quella così detta neolibera riconducibile alla così detta «Scuola di Chicago» di Milton Friedman – si sarebbe presto imposta come dottrina dominante proprio negli Stati Uniti e in Gran Bretagna, condizionando in maniera decisiva le scelte economiche dei Paesi capitalisti nei decenni Ottanta e Novanta.

A tutto quanto sopra detto va aggiunta poi la fortissima accelerazione dello sviluppo tecnologico, all'interno di quella che è conosciuta come la Terza rivoluzione industriale. Questo complesso di fattori, unito, aprì le porte alla globalizzazione, con tutto ciò che di buono e meno buono essa avrebbe portato con sé.

Significativo, per dare una risposta a ciò che ci siamo domandati inizialmente e per comprendere poi anche quello che sarebbe avvenuto di lì a un decennio, all'interno della Comunità Europea, è quanto affermato a riguardo, nelle proprie memorie, dallo stesso Delors¹³⁶:

La montée des marchés et la dérégulation se feront avec ou sans nous. Le vent est là et il souffle fort. Il s'agit de savoir si le pilote du bateau peut résister au vent et trouver une trajectoire qui soit un bon compromis entre, d'un côté, l'évolution de l'environnement international et des idées, de l'autre, la défense de nos intérêts et du modèle européen.

La crescita spasmodica dei mercati attraverso la deregolamentazione, lo sviluppo tecnologico, l'affermarsi di paradigmi economici nuovi, imponevano delle scelte drastiche anche in Europa¹³⁷, se i Paesi della Comunità volevano reggere l'urto della globalizzazione, dunque, che lo si desiderasse oppure no. Occorreva adeguarsi a un mutamento già avviato, già in atto, e che nessun attore internazionale poteva, da solo, pretendere di governare¹³⁸. Va notato, tuttavia, che pur riconoscendo il mutamento del contesto internazionale e concentrando appunto la propria opera politica nella direzione imposta dal fenomeno della globalizzazione economica, ormai pienamente in corso d'opera, Delors pose molta attenzione sulla necessità di un compromesso tra lo sviluppo e quello che egli stesso definì il «modello europeo»¹³⁹. Socialista francese di formazione cattolica, ministro dell'Economia e delle Finanze nel primo governo Mitterrand, Delors non poteva certo sposare taluni eccessi dogmatici del liberismo di allora. Nelle sue stesse parole¹⁴⁰:

Occorre distinguere tra liberalismo politico e quello economico. Benché abbia a lungo militato nelle correnti sindacali e socialiste, ho sempre rispettato il liberalismo politico. La mia posizione sul liberalismo economico è differente: i suoi sostenitori ritengono che il Mercato sia il giudice supremo. Io non condivido tale dottrina, poiché ha provocato disastri economici [...]. Io sostengo che l'economia di mercato non possa funzionare senza regole; quindi, è necessaria una combinazione tra il Mercato, che è il miglior selezionatore delle attività economiche, il dialogo tra i partners sociali e, infine, gli interventi dello Stato per far fronte alle distorsioni provocate dal Mercato: ciò rappresenta la socialdemocrazia, vale a dire un compromesso tra il Mercato e l'interventismo statale.

136 J. Delors, op. cit., p. 203.

137 «Tenendo conto dello sviluppo della tecnologia e della comparsa di nuovi concorrenti sul Mercato mondiale, occorre che le nostre imprese intraprendano una fase di profonda ristrutturazione che implichi una modernizzazione degli impianti e un nuovo impiego del capitale umano. Per tali motivi, pensiamo che il rafforzamento della competitività economica debba rappresentare uno degli obiettivi della Comunità per gli anni a venire.» cit. in G. C. Anta, op. cit., p. 174.

138 Sull'ambivalenza del processo di integrazione europea come vettore della globalizzazione e al contempo meccanismo per orientarne gli effetti a livello continentale cfr. T. Börzel, *Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States*, in S. Bulmer-C. Lequesne (eds.), *Member States and the European Union*, 2005, Oxford University Press.

139 INSERIRE NOTA MIO ARTICOLO IMPRESA SOCIALE.

140 C. G. Anta, Ivi, p. 106.

Per il presidente della Commissione, dunque «Europa sociale» ed «Europa industriale» dovevano convivere¹⁴¹, in un equilibrio che già allora si presentava come complesso, ma allo stesso tempo necessario.

2.2. Il «vincolo esterno» europeo: dalle origini al Trattato di Maastricht

L'idea di Europa come vincolo esterno per il nostro Paese risale agli albori del periodo repubblicano e poggia su una duplice base, politica ed economica. Essa si basa essenzialmente sul convincimento di alcuni influenti strati della classe dirigente e dell'opinione pubblica degli anni che vanno dall'immediato dopoguerra all'ingresso nell'euro, che il processo di integrazione europea abbia rappresentato e che ancora costituisca meccanismo imprescindibile «per innestare nel ceppo della società italiana un insieme di ordinamenti che essa, dal suo intimo, non [ha] avuto la capacità di produrre»¹⁴². In buona sostanza, la precarietà dello sviluppo economico italiano e l'analogo debolezza del suo sistema politico hanno reso nel tempo, se non impossibile, estremamente difficoltosa l'introduzione di modifiche strutturali all'apparato economico e monetario del Paese¹⁴³; modifiche che, se da un lato apparivano necessarie per una crescita coerente e armoniosa dello stesso, dall'altro risultavano estremamente impopolari, andando a toccare interessi specifici che – per ragioni di equilibrio interno – non si riteneva opportuno turbare. Questa ambivalenza tra la consapevolezza – da parte della classe dirigente italiana – di dover adeguare il proprio sistema produttivo alle esigenze e ai mutamenti di un mercato globale sempre più interdipendente e la contemporanea volontà di non rendersi impopolari di fronte all'elettorato, in un frangente storico poi estremamente complesso come quello della Guerra fredda, ha dato al processo di integrazione europea il carattere peculiare di una sorta di «gabbia». «Una gabbia che permetteva a tutti di scaricare la responsabilità del risanamento del Paese. È il vincolo esterno che costringe ad essere virtuosi e che quindi solleva da un lato il Governo dall'urgenza di varare un piano di politica economica restrittivo (in un contesto sociale e politico delicato), dall'altro i sindacati e le sinistre dall'esigenza di spingere troppo esplicitamente sul freno delle richieste salariali»¹⁴⁴.

Se il primo a parlare espressamente di «vincolo esterno» è stato l'allora governatore della Banca d'Italia, Donato Menichella¹⁴⁵, è ad uno dei suoi successori a Palazzo Koch, Guido Carli, che si deve buona parte della sua concettualizzazione secondo i termini appena descritti (eminentemente positivi, come di una necessità auspicabile in *toto* per il nostro Paese¹⁴⁶).

141 «Noi dobbiamo dimostrare la volontà e necessità di fare emergere l'Europa sociale e, nello stesso tempo, l'Europa industriale.» Intervento di Jacques Delors a Val Duchesse, 31 gennaio 1985, ec.europa.eu.

142 G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, Laterza, p. 5.

143 Le basi del vincolo esterno sono infatti la debolezza politica interna (destinata a cronicizzarsi e anzi a peggiorare progressivamente negli anni) e le fondamenta precarie su cui si basava lo sviluppo economico italiano del secondo dopoguerra, ossia i bassi salari e la mancanza di concertazione con i sindacati (aspetti questi destinati a venire invece gradualmente superati). Cfr. Roberto Gualtieri, *L'Europa come vincolo esterno*, in P. Craveri-A. Varsori (a cura di), op. cit.

144 Fabio Masini, *SMEorie della lira. Gli economisti italiani e l'adesione al Sistema monetario europeo*, FrancoAngeli, p. 145.

145 Nelle considerazioni finali alla relazione per il 1953 l'allora governatore della Banca d'Italia affermava infatti che lo straordinario sviluppo economico che l'Europa – e, con essa, il Paese – stava allora conoscendo era dovuto, oltre che agli aiuti americani e allo «spirito di ripresa» manifestato dagli europei – e dagli italiani – anche all'«opera dell'organizzazione europea che ci vincola, ma ci aiuta col suo consiglio e limita indubbiamente i nostri errori.» Banca d'Italia, *Relazione annuale*, LX, 1953, p. 384.

146 Significativamente, il paragrafo di apertura, nel libro di memorie dell'ex governatore, Carli, si intitola: «Il vincolo esterno che ci ha salvato tre volte».

Nelle sue memorie Carli scrive infatti¹⁴⁷:

Due anime albergano fin da principio nel grembo dell'economia italiana. L'una riconosce nello Stato, nella programmazione economica da parte dello Stato, nella gestione di imprese da parte della mano pubblica, la soluzione del problema della produzione della ricchezza e della sua distribuzione secondo i principi dell'equità. L'altra assume che compete ai pubblici poteri dettare regole generali che orientino l'iniziativa dei singoli al soddisfacimento dei bisogni della collettività degli individui.

La lotta tra queste due anime è stata una lotta impari, quella di una piccola minoranza contro gli spiriti animali di tutta la classe dirigente italiana che, dopo il crollo del fascismo e la sconfitta, avrebbe voluto rientrare nell'alveo protettivo di una società corporativa. Questo non è accaduto. Per uno di quei casi storici nei quali si intrecciano fortuna, casualità e geniale intuizione, l'Italia venne spinta dall'imminente guerra fredda, a imboccare una strada che ha condizionato il suo futuro, che ha messo le basi per la prosperità del Paese: l'adesione alle istituzioni monetarie internazionali. Gli organismi nati a Bretton Woods avevano dettato le tavole della legge per la rinascita postbellica delle nazioni ad economia libera, e avevano concepito quella rinascita secondo i principi della stabilità monetaria, dell'apertura progressiva delle frontiere commerciali, del pieno impiego. [...] L'economia italiana fu costretta a misurarsi con le più mature economie industriali, sulla base di regole che prevedevano il rispetto del mercato, della concorrenza. Questo processo di apertura trovò il suo limite in una classe politica e imprenditoriale nella quale prevaleva il desiderio di proteggere il sistema produttivo nazionale da un confronto che si considerava perduto in partenza. [...] Chi condivideva questa visione pessimistica e subalterna? I partiti politici, le burocrazie dello Stato, gli stessi industriali i quali [...] fecero di tutto per impedire la liberalizzazione commerciale prima, e la nascita del Mercato Comune poi.

[...] La teoria del «vincolo esterno» è confermata dalle vicende drammatiche degli anni Settanta. Quando la Legge internazionale che garantiva quel vincolo va in frantumi, con la dichiarazione dell'inconvertibilità del dollaro in oro e con la conseguente esperienza della libera fluttuazione, l'Italia affronta la sua crisi più grave. [...] Anche in questo caso, la fine della crisi coincide con il sorgere di un nuovo «vincolo esterno»: il Sistema monetario europeo.

[...] Nella seconda metà degli anni Ottanta abbiamo assistito ad una gigantesca impresa di abbattimento della legislazione vincolistica, basata sul credito agevolato e sulla protezione amministrativa degli intermediari creditizi. [...] Tutto ciò è avvenuto sotto il pungolo crescente della legislazione comunitaria che, dopo l'Atto Unico, ha assunto le forme di una sistemazione giuridica a difesa della concorrenza. Nei settori sottratti alla legislazione comunitaria e alla concorrenza internazionale, la mano pubblica dilagava. Al «protezionismo interno» frutto del consociativismo tipico del centro-sinistra e di cui l'industria pubblica dei salvataggi era la massima espressione, si è progressivamente aggiunto il «protezionismo occulto», quello illegale che ha assunto la forma della corresponsione di somme di denaro non dovute, ai fini di distorcere i meccanismi naturali della concorrenza e sottrarre larga parte dell'economia del Paese al confronto selettivo del mercato.

La mia generazione ha avuto la ventura di ottenere dalla sorte una nuova occasione per ritentare l'impresa ripetutamente fallita in questi decenni: innestare l'economia di mercato nel tessuto vivente, nelle fibre della società, introdurla nella mentalità della classe dirigente, favorire la nascita di una nuova classe dirigente. Questo ultimo tentativo è rappresentato dal trattato sull'Unione Europea, politica, economica e monetaria. Tale progetto impone un mutamento profondo nella costituzione materiale del Paese, l'abbattimento dell'economia mista, l'alienazione del patrimonio mobiliare pubblico.

La citazione è piuttosto lunga, ma si ritiene valga la pena di riportarla integralmente, in quanto rende in maniera esaustiva quella che è stata sino ad oggi la posizione maggiormente influente e diffusa nel nostro Paese riguardo al «vincolo esterno» europeo, almeno per quanto riguarda la parte di quella «tecnocrazia» vicina agli ambienti della Banca d'Italia (di cui Carli è stato membro insigne), che a partire appunto dagli anni Ottanta ha cercato – riuscendovi – di indirizzare il Paese lungo la strada di un rinnovamento economico strutturale, di respiro europeo e anzi globale.

147 G. Carli, op. cit., pp. 3-7.

Dalle parole di Carli emerge una visione duplice e interessante del sistema italiano: estremamente pessimistica per quanto riguarda la sua classe dirigente – e dunque la politica – ma altrettanto positiva riguardo al suo apparato economico-produttivo che egli riteneva evidentemente abbastanza forte da avere molto da guadagnare dall'abbandono di un protezionismo «drogato»¹⁴⁸ e dall'apertura, invece, ad un regime effettivo di libera concorrenza¹⁴⁹. Convinzioni queste certo condizionate dalle proprie peculiari posizioni ideologiche, scopertamente favorevoli al neoliberismo e testimoniate, tra l'altro, dalla grande ammirazione che lo stesso Carli nutriva nei confronti di Margaret Thatcher e della sua opera politica decennale¹⁵⁰. Convinzioni, tuttavia, che dovevano poggiare le proprie basi anche su una concezione appunto complessivamente positiva del sistema produttivo italiano.

Di quanto effettivamente tale posizione fosse diffusa nel Paese – di quanta parte della classe dirigente e della società italiane spingesse in maniera concreta, fattiva, per un rinnovamento in tal senso – si vedrà con attenzione nel prossimo paragrafo. Per il momento si reputa rilevante analizzare come e perché una simile concezione abbia potuto affermarsi al punto da vincolare l'Italia al processo di integrazione economica e monetaria rilanciato – come visto – a partire dal 1985 e che avrebbe raggiunto il proprio apice con l'adozione legale della moneta unica, il 1° gennaio 1999.

A questo proposito occorre innanzitutto dire che il fenomeno delle privatizzazioni riguardò tutti i principali Paesi industrializzati tra gli anni Ottanta e Novanta del XX secolo e va dunque collocato in un contesto di radicale ridefinizione del ruolo degli Stati nazionali, sotto la spinta di irresistibili cambiamenti economici, politici e sociali. Non si può certo negare che la spinta ideologica che accompagnò in materia l'azione di due grandi economie come quella statunitense e quella britannica abbia influito in parte sulle scelte di altri Paesi e sul contesto internazionale in generale, va detto anche che se ciò è stato possibile è essenzialmente dovuto al fatto pratico che i cambiamenti su citati avessero mutato completamente il quadro economico-finanziario internazionale e reso dunque improcrastinabile un adattamento, un cambio di paradigma da parte dei vari attori. Come ha affermato Toninelli, a muovere in direzione delle privatizzazioni era stata in primis la diffusa convinzione che queste rappresentassero uno strumento di «modernizzazione dell'economia»¹⁵¹. Che poi, appunto, l'aspetto ideologico abbia influito – almeno in un primo momento – è pacifico, tanto che alcuni autori sono giunti a parlare delle privatizzazioni di quel periodo come di un fenomeno di «global fashion»¹⁵². Va detto, tuttavia, che a questa prima fase l'Italia – come del resto

148 «In fondo, Tangentopoli non è che un'impresvita opera di disinflazione di un'economia drogata, un completamento inconsapevole del trattato di Maastricht.» Ivi, p. 437.

149 D'accordo con Carli era anche Franco Modigliani, che in un'intervista al «Corriere» affermò: «Le capacità imprenditoriali degli italiani sono uniche al mondo. Se avesse un sistema politico, amministrativo, sociale serio l'Italia sarebbe il primo Paese al mondo. Davanti a tutti. Anche agli Stati Uniti.» «Il Corriere della Sera», 20 aprile 1998.

150 «Così si consumò la sconfitta della signora Thatcher, che è stata indubbiamente uno dei migliori governanti che l'Europa abbia avuto nel dopoguerra.» Ivi, pp. 404-405.

151 P. A. Toninelli, *Between State and Market. The Parabola of Italian Public Enterprise in the 20th Century*, in «Entreprises et histoire», 37, 2004, 3, pp. 53-74.

152 Cfr. J. Clifton, F. Comin, D. Diaz Fuentes, *Privatisation in the European Union. Public Enterprises and Integration*, 2003. Anche Curli ne parla in questi termini: B. Curli, op. cit., p. 183. Infine, sembra interessante notare come lo stesso Franco Nobili, che fu presidente dell'IRI nel periodo di nostro interesse (1989-1993), si sia rivolto ai cambiamenti in atto con toni simili, affermando: «In certe recenti iniziative scorgo un qualche fumus persecutionis verso le imprese a partecipazione statale, il desiderio di strappare un facile applauso cavalcando discorsi di moda.» Archivio centrale dello Stato, Archivio storico IRI, Numerazione Nera, Archivio pratiche degli uffici, Presidenza, Intervista del Presidente Nobili alla rivista *Dottori Commercialisti*, restituita al giornalista Mariani in data 21 gennaio 1992. Parte dell'intervista è per altro riportata in F. Cavazzuti, *Le privatizzazioni degli anni Novanta: L'IRI tra Parlamento, governo e dintorni*, in R. Artoni (a cura di), Ivi, p. 63. Il corsivo è nostro.

grossa parte dei Paesi dell'Europa occidentale – rimase sostanzialmente estranea¹⁵³, confermandoci nell'idea espressa più volte in apertura che non fattori ideologici, bensì pratici, siano stati alla base delle scelte compiute dalla classe dirigente del Paese, nella complessa vicenda delle privatizzazioni italiane.

Questi, lo abbiamo in parte visto, sono: il processo di una «sempre più stretta» integrazione europea, all'interno della quale la classe dirigente italiana puntava con estrema determinazione a rientrare e – unito, anzi collegato a questo – la necessità urgente di ridurre l'ingentissimo debito pubblico¹⁵⁴, il cui fardello si era andato vieppiù aggravando nel corso della seconda metà degli anni Ottanta, complice il rialzo dei tassi di interesse internazionali¹⁵⁵. La crisi finanziaria che nel 1992 avrebbe costretto Italia e Regno Unito ad abbandonare (a brevissima distanza l'una dall'altra) il Sistema Monetario Europeo dimostrò in effetti in maniera evidente – tra le altre cose – la sopraggiunta incapacità degli Stati nazionali di affrontare e sostenere importanti investimenti in settori di punta come energia e telecomunicazioni; investimenti che si rivelavano improcrastinabili invece, in un momento di enorme transizione verso un mercato maggiormente aperto, fluido e dunque concorrenziale.

Cassese ha ben descritto ciò che stava accadendo in Europa occidentale in quegli anni con una frase spesso riportata, in letteratura¹⁵⁶: «Le privatizzazioni costituiscono un modo per rafforzare lo Stato, non il mercato».

Tale affermazione trova pieno riscontro in quanto accaduto in Italia e a dimostrazione di questo (come di tutto quanto detto sopra) sta il fatto che il processo di privatizzazione delle imprese a partecipazione pubblica venne portato avanti in Italia, nel decennio di nostro interesse – 1992-2002 – da governi di destra e di sinistra, indifferentemente. Si trattò, in buona sostanza, della presa di coscienza di un dato di fatto: la situazione esterna – determinata da globalizzazione, rialzo dei tassi di interesse, deregolamentazione dei mercati e accelerazione del processo di integrazione europea – stava spingendo rapidamente e

153 «Si trattò di un fenomeno globale [...] che riguardò per primi alcuni Paesi extraeuropei, come la Nuova Zelanda e il Canada, e alcuni Paesi latino-americani travolti dalla crisi debitoria, mentre le privatizzazioni di quel Washington consensus sostenuto dagli organismi economici internazionali e una condizione spesso imposta ai Paesi che ne richiedevano l'assistenza finanziaria. A parte il caos inglese, che si caratterizzò fin dall'inizio per il contenuto ideologico e si distinse per l'ampiezza e l'ambizione del programma di privatizzazioni, oltre che per i metodi con i quali esso fu perseguito, nel corso degli anni Ottanta il fenomeno riguardò soltanto marginalmente l'Europa occidentale, a parte alcuni singoli episodi o primi tentativi in Francia, Italia e Spagna.» B. Curli, op. cit., p. 183.

154 «La specificità storica di questa stagione di privatizzazioni in Europa occidentale attiene dunque anche all'esistenza di un «vincolo» di natura sovranazionale, che non ha rappresentato una vera e propria obbligazione, ma ha agito piuttosto come priorità politica (rientrare nei criteri finanziari di Maastricht) e come quadro regolatorio istituzionale (le regole della concorrenza comunitaria funzionali al mercato unico), quello che è stato definito il de-regulation paradigm of the single European market.» B. Curli, op. cit., pp. 185-186. «Debt reduction was by no means the only reason for privatisation. The state-owned enterprises themselves were suffering from inappropriate management, also due to distorted incentives, and from interference by political or private interests, so that their average level of efficiency and profitability was low.» P. Rancini-Alberto Prandini, *The privatisation process*, in «Quaderni dell'Istituto di Economia e Finanza», Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, n. 59, dicembre 2004, p.4.

155 «È facile identificare nell'insostenibilità del debito pubblico che il nostro Paese era in pochi anni riuscito ad accumulare nel nuovo contesto di stravolgimento degli assetti politici e strategici internazionali e di forte rialzo dei tassi di interesse, il deus ex machina che precipitò, all'inizio degli anni Novanta, la realizzazione della politica italiana delle privatizzazioni. Due situazioni che poco o nulla avevano a che fare con le vicende economiche interne nel nostro Paese ma che riuscirono a rimettere in movimento un sistema politico istituzionale bloccato ormai da più di un decennio. A dire il vero, l'insostenibilità del debito pubblico italiano derivava dal fatto che esso aveva raggiunto dimensioni solo compatibili con tassi di interesse internazionali bassi proprio quando questi ultimi aumentarono non gradatamente ma all'improvviso e quasi di scatto, attingendo livelli inimmaginabili in tutto il periodo pluridecennale precedente.» M. de Cecco in Affinito M., de Cecco M., Dringoli A., *Le privatizzazioni nell'industria manifatturiera italiana*, Donzelli Editore, pp. XIX-XX.

156 S. Cassese, op. cit.

inesorabilmente fuori dai confini di competenza dello Stato la possibilità di gestione della materia economico-finanziaria. Infatti, «i punti di riferimento [erano stati] spostati sempre più oltre lo Stato»¹⁵⁷. L'inevitabile adattamento alle mutate circostanze che seguì tale presa di coscienza è alla base della nostra trattazione e costituirà il fulcro del presente scritto. In particolare, ciò che ci interesserà rilevare sarà il modo in cui la classe dirigente italiana di allora si sia mossa nel contesto sinora descritto, al fine di assecondare sì il cambiamento, ma al contempo anche di tutelare quella che Cavazzuti ha efficacemente descritto come «difesa degli interessi nazionali»¹⁵⁸.

In effetti quella delle privatizzazioni italiane, per quante similitudini presenti con altre analoghe esperienze continentali (soprattutto sotto un punto di vista cronologico), è una vicenda caratterizzata da alcuni aspetti peculiari, primo fra tutti il rilievo che il settore pubblico assumeva e tutt'oggi assume (sia su un piano pratico che culturale) nel Paese, con tutte le ricadute politiche che ciò può comportare. La crisi del modello economico-politico che si era andato affermando a partire dal Dopoguerra e che avrebbe conosciuto la propria fine di lì a pochi anni giunse dunque inevitabile, generando tuttavia delle opposizioni, dei tentativi di recupero e degli adattamenti che, se pure non costituirono una peculiarità esclusivamente italiana¹⁵⁹, rappresentano comunque un modello specifico nazionale che merita di essere analizzato con attenzione.

Ad ogni modo, con il passare del tempo le possibilità della classe dirigente italiana di evitare una scelta strutturale, a riguardo, divennero sempre più esigue e – come giunsero a sostenere, tra gli altri, alcuni osservatori stranieri – il vincolo esterno europeo andò definendosi sempre più come un aspetto decisivo per l'evoluzione del contesto politico-economico italiano. Il *Financial Times*, ancora nell'ottobre del 1989 riportava infatti¹⁶⁰:

But external pressures could be more important and here, as so often in the past, it could be the European Community which is the true catalyst for change in Italy. If its competition rules come to be more strictly applied in the 1990s they could be a potent force for financial discipline in the public sector, eliminating handouts of cheap public capital and requiring governments either to axe or to sell non-performing businesses.

E qualche tempo dopo Featherstone avrebbe scritto, sempre a proposito delle privatizzazioni italiane¹⁶¹: «The task was to keep Italy on track with European and international trends».

Obiettivo questo che si rivelava tuttavia impossibile da raggiungere prescindendo da modifiche strutturali del sistema produttivo nazionale.

Tale aspetto venne rimarcato, tra gli altri, dal Rapporto sull'IRI del dicembre 1991, in cui si presentava la questione delle dismissioni in termini oramai perentori¹⁶². Era occorso infatti nel

157 Ivi, p. 387.

158 F. Cavazzuti, Ivi, p. 118.

159 «Tali resistenze durarono a lungo, ma non furono una peculiarità italiana. Anche a livello europeo, in sede di conferenza intergovernativa per il trattato, gli italiani non furono i soli (in questo sostenuti dai francesi, così come da altre delegazioni) a volere escludere le privatizzazioni dagli impegni da prendere in vista dell'unione monetaria. Sia il rappresentante italiano, il direttore generale del Tesoro Mario Draghi, sia il francese Jean-Claude Trichet ne chiesero l'esclusione dalle discussioni fin dalla seconda riunione degli special representatives, nel gennaio 1991, dove la questione era stata posta in agenda da una richiesta tedesca di includere nel Trattato «open markets, free prices and privatization» tra gli obiettivi di politica economica da rispettare. Almeno altri cinque Paesi avrebbero appoggiato la posizione italiana e in effetti la versione finale del Trattato Maastricht non fa riferimento a privatizzazioni o a regimi di prezzi.» B. Curli, op. cit., pp 202-203.

160 After the Professors. John Wiles Reports on the struggle over who is to run Italy's two State Industrial Giants, in «Financial Times», 30th October 1989.

161 K. Featherstone, Italy and EMU as a 'Vincolo Esterno': Empowering the Technocrats, transforming the State, in «South European Society and Politics», 1996, 1/2.

162 «Sono tuttavia sostanzialmente diminuiti gli strumenti di intervento ai quali i governi nazionali, e quindi ovviamente quello italiano, possono fare ricorso per recuperare condizioni di competitività generali e

frattempo che il Consiglio europeo di Madrid del 26 e 27 giugno 1989 vedesse l'approvazione del Piano Delors sull'Unione Economica e Monetaria. Tale approvazione avrebbe dovuto costituire una prima base di discussione del problema, ma l'improvvisa e imprevista¹⁶³ caduta del Muro di Berlino e l'avvio dunque del processo di unificazione tedesco impressero alla decisione di Madrid un'accelerazione determinante, tanto che già nel giugno del 1990, a Dublino, venne convocata la conferenza intergovernativa che, aperta nel dicembre di quell'anno, si sarebbe poi conclusa a Maastricht dodici mesi esatti dopo, con l'approvazione del Trattato istitutivo dell'Unione Europea, firmato infine ufficialmente nel febbraio 1992.

Ora, l'aspetto che va sottolineato in questo momento è che, con l'Atto Unico e tutto ciò che appunto ne seguì, ebbe luogo la creazione di un complesso di regole volto esplicitamente a favorire e rafforzare la politica di concorrenza in Europa¹⁶⁴, concentrandosi in modo particolare – ed è proprio questo che per noi rileva maggiormente – sulla questione degli aiuti di Stato. Leon Brittan, commissario alla Concorrenza nella II Commissione Delors (1989-1993) portò avanti infatti, con il suo mandato, una visione pragmatica e molto poco flessibile di tale disciplina, considerando – come avrebbe sostenuto a chiare lettere – gli aiuti di Stato «una follia» nel contesto contingente¹⁶⁵:

Many of the benefits which flow from effective application of the competition rules and the creation of the single market would be significantly undermined if Member States were free to support companies by providing unjustified state subsidies. This artificial form of funding could significantly distort competition in the common market and [... it] also creates a dependency culture which is the antithesis of a healthy competitive climate.

Il primo atto di questa nuova politica fu la pubblicazione di un Censimento degli aiuti di Stato nella Comunità Europea, vera e propria «lista di proscrizione» di tutte quelle situazioni che la Commissione non avrebbe – di lì innanzi – più tollerato. In tale maniera la posizione italiana non poté che balzare immediatamente all'attenzione di Brittan e del suo ufficio, poiché addirittura il 55% degli aiuti di Stato disposti in tutta la Comunità riguardavano proprio il nostro Paese¹⁶⁶.

settoriali, non essendo più concesse possibilità di protezioni doganali o di modifiche unilaterali delle parità valutarie. La competizione internazionale, d'altra parte, assume dimensioni molto maggiori di quelle relative al solo spazio economico comune europeo [e le imprese italiane si devono confrontare] con concorrenti che hanno regole meno strette delle nostre. [...] La liberalizzazione dei mercati, dunque, rischia di comportare] per Paesi strutturalmente deboli come il nostro [...] un rapido e forse irrecuperabile declino dell'occupazione, dei redditi e della qualità della vita.» IRI, Rapporto sull'IRI, dicembre 1991.

163 «[...] a dispetto dei primi seri sintomi di crisi della Repubblica democratica tedesca, le autorità italiane non parvero ritenere la riunificazione tedesca una prospettiva immediata che dovesse essere affrontata in tempi rapidi. Ai primi di ottobre del 1989 si tenne a Venezia un vertice italo-francese; è significativo come in questa occasione la Farnesina non ritenne di elaborare alcuno specifico studio sulla situazione esistente nella Ddr.» A. Varsori, *L'Italia e la fine della Guerra Fredda. La politica estera dei governi Andreotti (1989-1992)*, Il Mulino, p. 28.

164 «[Il Mercato Unico Europeo è stato] forse il più imponente tentativo di sviluppo dell'offerta (supply side exercise) mai intrapreso a livello di economia mondiale, uno sforzo enorme volto a incentivare la produzione, rafforzare la concorrenza, ridurre i prezzi e aumentare così la domanda.» Il mercato unico e l'Europa di domani. Rapporto della Commissione europea, presentato da Mario Monti, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle comunità europee, *Il Sole 24 Ore*, p. 9.

165 L. Brittan, *European competition policy. Keeping the Playing-Field Level*, Brassey's, p. 16.

166 Il dato, contenuto nel censimento stesso, si riferisce all'anno 1986. Cfr. Commissione delle Comunità europee, *Censimento degli aiuti di Stato nella Comunità Europea*, Ufficio delle pubblicazioni della Comunità Europea.

Del resto, il fatto che un simile indirizzo non avrebbe potuto che progressivamente inasprirsi, col tempo, parve chiaro dal principio alla classe dirigente italiana di allora. Nelle parole dell'allora ministro delle Partecipazioni statali, Giuseppe Guarino¹⁶⁷, infatti:

Il sistema nazionale degli aiuti e degli incentivi alle imprese cede di fronte alla normazione comunitaria [...]. Le imprese pubbliche e le partecipazioni statali [...] sono guardate dalle istituzioni comunitarie con sicuro disfavore. [...] Questo indirizzo, che va gradualmente accentuandosi, di fatto elimina ogni possibilità di avvalersi delle imprese pubbliche per finalità che siano diverse da quelle connesse alla loro mera capacità di operare come imprese in un regime di concorrenza.

Nel nome di una Europa finalmente più competitiva nei confronti degli altri mercati internazionali si andava dunque formando un quadro giuridico-normativo e, assieme, politico per cui la progressiva privatizzazione di enti a partecipazione statale diveniva essenzialmente inevitabile.

Secondo Prodi¹⁶⁸:

In Italia, oggi, infine, ci troviamo di fronte ad un altro problema. La Commissione CEE di Bruxelles ha cominciato negli ultimi anni a considerare come elemento distorsivo alle imprese pubbliche (i cosiddetti aiuti di Stato alle imprese). L'Italia, che non ha assunto decisioni drastiche di riduzione del volume degli aiuti, è stata la prima ad attirare l'attenzione della Commissione. Ancora una volta, come spesso è accaduto nella nostra storia, eventi esterni incidono su quelle che dovrebbero essere le nostre decisioni: la frammentazione del nostro potere diventa un elemento per cui le decisioni non vengono prese da noi, ma vengono prese in gran parte da altri o, quantomeno, sotto l'impulso di stimoli esterni. Il fatto nuovo oggi è che a Bruxelles c'è qualcuno che sta prendendo decisioni che ci obbligheranno in qualche modo a cambiare i confini fra pubblico e privato anche all'interno del nostro Paese. Naturalmente coloro che stanno prendendo queste decisioni non lo faranno guardando al nostro interesse. Lo faranno probabilmente nel loro interesse. Ritengo che questa situazione di incertezza, di rinvio, di frammentazione delle strutture decisionali non giovi proprio a nessuno.

Il fatto che il tono usato allora dall'ex presidente dell'IRI¹⁶⁹ e futuro presidente della Commissione europea non sia enfatico riguardo alle prospettive che attendevano il Paese non deve portare a ritenere che la sua posizione fosse – nella sostanza – di molto differente da quella, enunciata sopra, di Guido Carli. Prodi – lo si è visto già nel primo capitolo – fu uno dei principali fautori del processo di privatizzazione di enti a partecipazione pubblica e di una «sempre più stretta» integrazione europea per il nostro Paese. Egli seguì tali convinzioni tuttavia (e a differenza, appunto, di Carli) non per un calcolo eminentemente economico-finanziario, bensì politico. La priorità per l'Italia, in quella contingenza storica, era infatti di restare ancorata all'Europa occidentale e al nascente Mercato Unico, anche a spese di una eventuale convenienza economica immediata. Una simile posizione – che trova altri precedenti di rilievo nella passata storia repubblicana¹⁷⁰ – non si pone dunque in alternativa, bensì si allinea, con quanto sostenuto da Carli¹⁷¹:

167 G. Guarino, Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra Costituzione e istituzioni comunitarie, in «Quaderni costituzionali», XII, 1992, pp. 43-55.

168 R. Prodi, Il tempo delle scelte. Lezioni di Economia, Il Sole 24 Ore, pp. 100-101.

169 La dichiarazione è del 1992. Prodi sarebbe poi passato nuovamente per la presidenza dell'Istituto tra il '93 e il '94.

170 Una concezione strumentale dell'economia da parte della classe politica nazionale emerge con grande evidenza anche in occasione dell'ingresso italiano nel Sistema Monetario Europeo, nel marzo del 1979. Tale sistema stabiliva l'introduzione di una banda di oscillazione entro cui le valute dei Paesi europei aderenti potessero apprezzarsi o svalutarsi rispetto al dollaro americano. In quell'occasione, infatti, la maggior parte dei tecnici e degli economisti interpellati si era espressa contrariamente rispetto all'ingresso italiano in un accordo che, evidentemente, andava contro gli immediati interessi economici nazionali del Paese. Tra loro anche l'allora governatore della Banca d'Italia, Paolo Baffi, che in un intervento alla Commissione Finanze e Tesoro del Senato, espresse tutte le proprie perplessità relative al Sistema Monetario Europeo, giudicato una

Per parte mia, ho informato la mia azione all'idea che per il nostro Paese la presenza di un vincolo giuridico internazionale avesse una funzione positiva agli effetti del ripristino di una sana finanza pubblica, ritenendo, pessimisticamente, che senza questo obbligo difficilmente la nostra classe politica avrebbe mutato indirizzo.

2.3 *Le aziende a partecipazione statale in Italia dopo la svolta del 1992. Uno sguardo d'insieme*

Il consiglio europeo di Maastricht (dicembre 1991) e la successiva firma del trattato fondativo dell'Unione Europea (febbraio 1992) costituirono il punto di arrivo della parabola appena descritta, iniziata nel 1985 e a cui i fatti del 1989 avevano impresso una decisiva accelerazione. Al tempo stesso, tali due avvenimenti rappresentarono il principio di un nuovo percorso per l'Europa; percorso a cui l'Italia – una volta deciso di aderire al progetto¹⁷² – doveva necessariamente adeguarsi. Il tema della privatizzazione di enti a partecipazione pubblica stava certo in cima alla lista delle priorità, tanto che – come mostrato *supra* – l'attenzione della Commissione Europea si era già più volte concentrata sul caso italiano, negli ultimi tempi.

Ora, il discorso da fare sui processi normativi e anche politici che caratterizzarono il periodo compreso tra il 1992 e il 1994 (il momento, cioè, decisivo nel creare le condizioni appunto

semplice riproposizione del Serpente, introdotto senza particolare successo nel 1972. Di tali opposizioni si rinviene traccia sia negli archivi della Banca d'Italia: ASBI, Carte Baffi, Governatore Onorario, cart. 58, fasc. 3 *** pp. 29-55. (Senato della Repubblica, VI Commissione Finanze e Tesoro, Audizione del Governatore della Banca d'Italia, 26 ottobre 1978); sia in letteratura: «Sulla base di questi elementi viene espresso un giudizio negativo sull'ingresso immediato del Paese nello Sme. La Banca d'Italia, ad esempio, pur condividendo l'urgenza di stabilizzare la massa monetaria, è profondamente scettica nei confronti della capacità del sistema politico di evitare pressioni sulla spesa pubblica e timorosa di doversi accollare da sola l'onere di rispondere con le riserve ed operazioni di mercato aperto ad eventuali attacchi speculativi per la difesa della parità. Baffi si pronuncia quindi a varie riprese contro un disegno di Sme che non prevede meccanismi di riequilibrio, di solidarietà, in caso di pressioni destabilizzanti sul mercato dei cambi. Pressioni che, come evidenzia Monti, si preannunciano inevitabili in presenza di differenziali inflattivi a due cifre.» F. Masini, op. cit., pp. 142-143]. Nonostante questo, il 13 marzo 1979, tra i Paesi sottoscrittori dell'accordo figurava anche l'Italia, principalmente per la ferma volontà politica dell'allora capo del governo, Giulio Andreotti, che in un'intervista, oltre vent'anni dopo, ricorderà così quei momenti: «Se c'è una morale in questa storia è che il varo dello SME, come 13 anni dopo il Trattato di Maastricht, e poi l'introduzione dell'euro, stanno a dimostrare l'importanza del primato della politica.» F. Saulino, *Andreotti: l'adesione allo SME, il sì di Berlinguer e quella notte cruciale con Ciampi*, «Il Corriere della Sera», 31 dicembre 2001.

171 G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, Laterza, p. 406.

172 A questo proposito sembra interessante quanto affermato da De Cecco: «[...] le nostre autorità decidevano, pur nel dissesto della finanza pubblica, di entrare a far parte del progetto di unificazione monetaria ed economica concordato con il Trattato di Maastricht. Era evidente il tentativo delle autorità italiane, che sarebbe riuscito nella seconda metà degli anni novanta, di servirsi della credibilità dell'Unione europea per effettuare un risanamento della finanza pubblica tenendo allo stesso tempo il cambio, per combattere l'inflazione e prendere a prestito capitali esteri e stimolare il settore privato a maggiore competitività e i sindacati alla moderazione. [...] forse si ritenne che una sorveglianza internazionale continua di quel genere era proprio quel che ci voleva, per un Paese dotato di una classe dirigente incapace di pensare in termini di lungo periodo e quindi tentata di mangiarsi tutti i risultati di un lungo e penoso risanamento per vincere una tornata elettorale magari solo amministrativa.» M. de Cecco, *Ivi*, pp. XXIII-XXVI. Se nella prima parte del discorso quel che rileva è, ancora una volta, la effettiva potenza del vincolo esterno sulle decisioni italiane in materia sia politica che economico-finanziaria, nella seconda emerge invece una curiosa specularità tra le ragioni che conducevano allora alla privatizzazione e quelle che, sessant'anni quasi esatti prima, avevano portato alla nazionalizzazione di ampi settori dell'economia e del credito italiani. Se infatti è stato detto nel primo capitolo che a muovere Mussolini e Benito Mussolini verso la creazione dell'IRI era stata anzitutto una profonda sfiducia nelle effettive capacità del grande capitalismo italiano, ora a condurre nella direzione opposta era un analogo discredito verso la classe dirigente pubblica.

politiche e giuridiche alla privatizzazione di enti a partecipazione statale) è piuttosto lungo e almeno altrettanto complesso. Tale lasso di tempo si caratterizza infatti per una fittissima rete di studi e trattative, condotti dai vari enti competenti in materia (Ministero del Tesoro, Ministero delle Partecipazioni Statali, Ministero degli Esteri, Banca d'Italia...) con le istituzioni europee – in particolare la Commissione – e volti a stabilire un percorso organico e coerente che conducesse il Paese attraverso lo straordinario cambiamento che si andava definendo a livello continentale. Esistono tuttavia già degli studi che si occupano di tale cornice diplomatica e normativa¹⁷³ e del resto esulerebbe dalle intenzioni del presente scritto una trattazione sistematica di tali avvenimenti. Ciò che preme sottolineare in questa sede sono, piuttosto, gli effetti che simili mutamenti indussero sull'apparato produttivo nazionale e, ancor più, la maniera in cui la coscienza di tali effetti orientò le decisioni della classe dirigente italiana di allora: in che modo si scelse di andare a trattare con le istituzioni europee; cosa si decise di concedere alle inevitabili pressioni della Commissione e cosa invece suscitò una certa intransigenza da parte italiana; come vennero individuati i settori strategici per la nostra economia e in che modo si decise di tutelarli.

Nel presente paragrafo si cercherà dunque di tracciare una cronologia quanto più possibile esaustiva dei passaggi successivi al 1992, che prepararono la stagione delle privatizzazioni nel nostro Paese, ma ci si concentrerà del resto in particolare sui ragionamenti «strategici» ad essi sottesi e che avevano come base essenziale il principio di interesse nazionale. Tali processi – come detto estremamente complessi e sfaccettati – verranno qui delineati per poter essere poi approfonditi nel dettaglio nei capitoli successivi.

Il processo di privatizzazione in Italia prese formalmente avvio dalla proposta di trasformazione degli enti di gestione del sistema delle partecipazioni statali in società per azioni: proposta avanzata dal governo Andreotti con la legge 29 gennaio 1992, n. 35. La successiva legge 8 agosto 1992, n. 359 (governo Amato) stabiliva poi l'immediata trasformazione di IRI, Eni, Enel e Ina in società per azioni, trasferendone l'intero portafoglio azionario nelle mani del Ministero del Tesoro (presieduto in quel momento da Piero Barucci, che era succeduto proprio a Guido Carli). Fu poi il governo Ciampi a sopprimere – dopo un apposito referendum – il ministero delle Partecipazioni Statali, mentre quello Berlusconi con la legge 30 luglio 1994, n. 474, oltre a convertire in legge i decreti del precedente esecutivo stabiliva un piano organico sulle privatizzazioni, accelerandone sì le procedure connesse, ma stabilendo al contempo la possibilità di istituire una *golden share* a favore dell'azionista pubblico e condizionando la privatizzazione di enti operanti in settori di pubblica utilità alla creazione di autorità di settore indipendenti. Tali istituti sarebbero poi stati impiantati – in maggior parte – tra il 1995 e il 1997, sotto i governi Dini e Prodi.

Ciò che rileva da questa breve panoramica è senz'altro l'instabilità politica che condusse all'alternanza di sei differenti governi in un lasso di tempo di cinque anni appena; al contempo però sembra interessante notare la forte continuità delle politiche in materia di privatizzazione tra tutti questi diversi esecutivi, pure appartenenti ad aree politiche anche piuttosto distanti tra loro.

Un altro aspetto di sicuro interesse è poi quello relativo all'introduzione dell'istituto giuridico della *golden share*, ossia della possibilità, da parte dello Stato, di riservarsi dei poteri speciali in determinate aziende sottoposte appunto al processo di privatizzazione, ma nelle quali lo Stato stesso intendesse mantenere una partecipazione azionaria per ragioni strategiche¹⁷⁴. Una

173 Cfr. - tra gli altri – il già citato saggio di B. Curli sul «vincolo europeo» alle privatizzazioni in Italia.

174 Tra i poteri più rilevanti previsti dalla *golden share* stanno la facoltà dello Stato di riservarsi una determinata percentuale azionaria e quella di nominare nel consiglio di amministrazione della società un proprio membro, dotato di poteri più ampi rispetto agli altri. «Golden Share can broadly be defined as the complex of special powers granted to the State and the statutory constraints in privatized companies. Typically, special powers include (i) the right to appoint members in corporate board; (ii) the right to express a consent or to veto the acquisition of relevant interests in the privatized companies; (iii) other rights such as consent on the transfer of subsidiaries, dissolution of the company, ordinary management, etc. The above mentioned rights may be

simile scelta, da parte dell'esecutivo, testimonia in particolare una certa attenzione verso le conseguenze che il processo di privatizzazione avrebbe potuto comportare, da un punto di vista geopolitico, per il Paese; l'intenzione di governo e istituzioni – cioè – di premunirsi nei confronti di eventuali scalate ostili da parte di imprese estere nei confronti di società italiane regolarmente quotate sui mercati o, comunque, di una generale perdita di competitività internazionale del proprio comparto industriale, specie per quei settori ad alto contenuto tecnologico che andavano affermandosi allora come nuovo terreno di confronto (e di scontro) tra differenti sistemi industriali nazionali.

La preoccupazione verso tale specifico aspetto emerge con chiarezza nel quadro della vicenda delle privatizzazioni in Italia e si manifesta sia attraverso l'introduzione di norme sui generis di quella sulla *golden share*, sia nei dibattiti interni e nelle relazioni e nei richiami dei vari istituti competenti (Parlamento, Ministero del Tesoro, Farnesina, Banca d'Italia...). Il risultato di tali «resistenze» ad una completa apertura al Mercato da parte della classe dirigente italiana di allora si rispecchia di fatto nel mantenimento della presenza statale in ampi settori dell'economia nazionale e va a rispondere alle considerazioni e alle domande che alcuni autori si sono posti sulle ragioni di un processo di privatizzazione che, al termine della propria parabola, risulterà ancora soltanto parziale: non solo in Italia, ma in gran parte dell'Europa occidentale¹⁷⁵.

A conferma di questo sta la brevità della stagione delle privatizzazioni, specialmente nell'esperienza italiana: essa si concluderà de facto nel 2002 e se pure in Europa conoscerà una parziale ripresa successiva al 2003¹⁷⁶, in Italia appunto si rivelerà un caso cronologicamente ben delimitato, circoscritto essenzialmente a tale periodo¹⁷⁷. In effetti, le

temporary or not. Statutory constraints instead include (i) ownership limits; (ii) voting caps; (iii) provisions of national control.» B. Bortolotti, V. Milella, *Privatization in Western Europe Stylized Facts, Outcomes, and Open Issues*, Fondazione Eni Enrico Mattei, pp. 27-28. Sulla *golden share* cfr. anche F. Gaspari, *Libertà di circolazione dei capitali privatizzazioni e controlli pubblici: la nuova golden share tra diritto interno comunitario e comparato*, Giappichelli, 2015.

175 «At the turn of the century the process abruptly slowed down. Between 2000 and 2002 sales and revenues decreased at an average rate of 34 and 50 percent, respectively. Privatization activity in 2002 fell down to the levels reported at the initial stage of the cycle. [...] Overall, the privatizations of strategic sectors raised 68 percent of European privatization revenues through 38 percent of the total area transactions. However, despite these significant results, it seems that European countries fell short to accomplish ambitious privatization programs in strategic sectors, and only few countries, such as the UK and Spain have fully privatized strategic sectors such as energy, telecommunications, or transport, while in some other countries, despite some recent announcements, the majority of assets in strategic sectors (particularly in energy) are still publicly owned. [...] The wave of privatization occurred in Europe during the 1990s definitively represents one of the greatest transfer of ownership in the history of the corporation. However, there is a lingering belief that privatization did not alter dramatically the corporate governance of SOE, which governments still hang on to control by direct and indirect means. [...] As to ownership and control in privatized companies, the empirical literature has provided solid evidence that privatization in Western Europe has been partial and incomplete. In most cases privatization it did not entail a dramatic change in governance structures as private ownership and public control actually seem to coexist. [...] The final question that we raise is the following: is the coexistence of private ownership with public control just a transient European anomaly, or a functional pattern of governance?» B. Bortolotti, V. Milella, *Ivi*, pp. 3-31.

176 «After this striking dip, mainly due to the global economic downturn and negative stock market conditions, the process resumed in 2003 and regained momentum in 2004 [...] Several large PO in the telecommunications (France Telecom, Deutsche Telekom, Telekom Austria, and Teliä Sonera); in the financial sector (Eulä in France and Deutsche Postbank in Germany); in the oil and gas industry (French Total, and Norwegian Statoil) boosted privatization revenues to US\$59bn, a figure close to the historical peak levels of the European process.» B. Bortolotti, V. Milella, *Ivi*, p. 3.

177 A testimonianza di questo stanno le perplessità di alcuni commentatori sulla mancanza di un progetto relativo alle privatizzazioni nel nostro Paese durante la fase più acuta della crisi politico-economico-finanziaria del 2011. Possiamo citare a titolo di esempio un commento di Debenedetti sul Sole 24 Ore: «Le privatizzazioni fanno parte delle misure per il risanamento o di quelle per la crescita? La domanda è intenzionalmente provocatoria, vuole mettere in evidenza la grande assente nella manovra dal Governo: neppure una privatizzazione a bilanciare imposte e tagli. Provocatoria anche di una riflessione più generale: il

ragioni del cambio di rotta assunto dalle politiche in tema di privatizzazione in Italia dopo il 2002 appaiono piuttosto evidenti e sono state ben spiegate da Dematté che, in un'intervista del maggio di quello stesso anno, individuava due cause fondamentali a tale riguardo: l'affievolirsi dell'emergenza legata ai livelli del debito pubblico e il conseguente stemperarsi della volontà politica¹⁷⁸.

Non sorprende dunque di incontrare lungo tutto l'iter legislativo sopra descritto ragionamenti relativi alla difesa dell'interesse nazionale e accorgimenti normativi che consentissero in effetti al «sistema Paese» di cogliere al meglio l'occasione offerta dalla politica delle privatizzazioni, rafforzando contemporaneamente il settore pubblico e quello privato. Come detto poc'anzi, di tali passaggi ci occuperemo però approfonditamente in un capitolo successivo; prima occorre concludere la descrizione dell'aspetto specifico di cui si sta trattando, ossia quello relativo al peso che il «vincolo esterno» europeo ebbe sull'avvio della stagione delle privatizzazioni nel nostro Paese.

Passaggio fondamentale in tal senso fu il così detto accordo Andreatta-Van Miert, sancito sullo scorcio del 1993, a seguito di una lunga trattativa che mostrò, da un lato, lo scarso margine di manovra entro il quale ormai si muovevano le autorità italiane, dall'altro la sostanziale disponibilità della Commissione a raggiungere un accomodamento con Roma che consentisse all'Italia di regolarizzare la propria posizione rispetto al nuovo contesto. Va detto che tale disponibilità fu il frutto di dense trattative tra le due parti e che il compromesso a cui si giunse ebbe luogo sia per merito della linea «conciliativa» del commissario europeo alla concorrenza, Van Miert – succeduto al più intransigente e dogmatico Brittan – che, al contempo, alla decisione che il governo italiano andava ora mostrando (dopo gli atteggiamenti ambigui del passato) sulla effettiva volontà di privatizzare.

La causa scatenante del processo che avrebbe condotto all'accordo fu la liquidazione dell'Efim, la terza conglomerata pubblica italiana per dimensione, che al principio degli anni Novanta aveva raggiunto elevatissimi livelli di indebitamento. La garanzia dello Stato a copertura della totalità dei debiti della *holding* pubblica – prevista dall'articolo 2362 del Codice civile italiano – aveva attirato, infatti, l'attenzione della Commissione, che contestava l'intervento in qualità di aiuto di Stato capace di alterare le «normali condizioni di mercato». Dall'Efim il caso poi si spostò rapidamente all'intero programma di privatizzazione italiano, in quanto i suoi potenziali effetti andavano a toccare anche i piani più generali che si stavano tracciando proprio in tale periodo, ad esempio sull'IRI stessa. La facoltà dello Stato italiano –

fatto cioè che le privatizzazioni siano considerate un sacrificio nelle emergenze, e non una strategia per la crescita, un modo di stimolare l'economia restituendo attività in monopolio pubblico all'iniziativa privata e al vincolo della concorrenza. Il Governo Monti aveva un'occasione straordinaria: sul piano di cultura politica, ribaltare il ruolo ereditato da governi di più tiepida fede liberale; su quello economico, mettere sul piatto vuoto della crescita una proposta ottimista a compensare gli effetti recessivi delle imposte; e su quello dell'efficienza, eliminare i costi, politici ed economici, dei fenomeni di corruzione nelle aziende pubbliche che hanno riempito le cronache. [...] “Vendete anche i bonsai di stato” era il titolo del primo articolo che scrissi, 20 anni fa, per il Sole: rispetto ad allora, dei macrosettori delle partecipazioni statali sono rimasti quasi solo più il gas, l'elettricità, gli elicotteri. Ma al loro interno esistono, oggi come allora, “decine di aziende minori che svolgono attività non centrali, ma che di fatto sottraggono spazio al mercato e all'iniziativa privata: perché non fare un inventario di tutte le aziende o rami d'azienda che potrebbero essere isolati e venduti?”. Questo sì che sarebbe il colpo d'ala, chiamare gli investitori, italiani e stranieri a investire in attività industriali di questo Paese: altro che appelli a “sacrificarsi” per comperare il debito pubblico! Comperare azioni di aziende vere, di cui si sa che cosa fanno: altro che obbligazioni emesse da fumose “società veicolo”, (come si è letto in questi giorni) in cui si mette di tutto, immobili e partecipazioni, di stato e dei comuni, ennesimo marchingegno perché tutto gattopardescamente rimanga com'è! Il Governo Monti è intento alla fatica di tracciare solchi diritti in campi già arati in tutte le direzioni, e disseminati di sassi: le pensioni, l'Irap, i costi della politica, gli ordini professionali.» F. Debenedetti, *Chi ha visto le privatizzazioni?*, «Il Sole 24 Ore», 7 dicembre 2011.

178 Cfr. E. Segantini, *Si sono esaurite le spinte propulsive*, in «Corriere Economia», 6 maggio 2002, p.2, cit. in P. A. Toninelli, *Industria, Impresa e Stato. Tre saggi sullo sviluppo economico italiano*, Edizioni Università di Trieste, p. 175.

adesso contestata dalla Commissione – di fare da garante per i debiti delle aziende pubbliche che si intendevano dismettere rappresentava una criticità enorme per l'intero sistema economico e finanziario del Paese e proprio su tale punto si andò a trattare tra Roma e Bruxelles.

Il 5 febbraio 1993 il presidente del Consiglio, Giuliano Amato, sottolineò le criticità connesse a un eventuale mancato riconoscimento da parte dello Stato di impegni già assunti in qualità di garante del debito delle proprie aziende. Tali obiezioni venivano tuttavia rigettate dal neo-commissario alla concorrenza, Van Miert, che apriva una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia proprio sulle modalità di liquidazione impiegate nel caso Efim. Oggetto del contendere era l'interpretazione del già richiamato art. 2362 del nostro Codice civile, il quale prevedeva che: «In caso d'insolvenza della società, per le obbligazioni sociali sorte nel periodo in cui le azioni risultano essere appartenute ad una sola persona, questa risponde illimitatamente». Proprio su tale illimitatezza si concentravano, dunque, le attenzioni della Commissione europea. Sebbene tale articolo si applicasse indifferentemente a tutte le società commerciali, pubbliche e private, le istituzioni europee lo interpretavano infatti come una possibile fonte di alterazione del mercato, in quanto le garanzie che uno Stato può offrire sono di fatto illimitate e dunque molto superiori a quelle di un qualsiasi ente privato, la cui dimensione patrimoniale è sempre e comunque limitata e quantificabile.

Risulta facile notare come, in questa prima fase, Van Miert si facesse latore di politiche e posizioni già espresse dal suo predecessore britannico, Brittan, che come detto si era mostrato affatto intransigente in passato di fronte alle dilazioni italiane, con l'evidente scopo di mostrare alle autorità del nostro Paese la necessità improcrastinabile di un «cambio di rotta» rispetto alle proprie politiche di mercato. Tale iniziale atteggiamento mostrato dal commissario belga verrà a un accomodamento a seguito del suo successivo incontro personale con il ministro degli Esteri italiano, Beniamino Andreatta, avvenuto in data 2 giugno 1993.

Andreatta infatti fu abile a far comprendere al proprio interlocutore la ferma intenzione, da parte italiana, di giungere a un accordo reciprocamente favorevole e soprattutto a far sì che «situazioni analoghe a quelle che oggi dobbiamo affrontare non debbano più ripetersi»¹⁷⁹. Il fatto che Bruxelles iniziasse a percepire la bontà di un simile cambio di atteggiamento da parte italiana, sul tema degli aiuti di Stato e – più in generale – sull'intenzione di Roma di avviare un sistematico processo di privatizzazione degli enti a partecipazione pubblica, facilitò senz'altro la trattativa e permise infine di raggiungere un compromesso.

La premura maggiore da parte italiana stava nel fatto che la Commissione riconoscesse la liceità della garanzia offerta dall'articolo 2362 sui debiti già contratti. Sulla volontà di non rivalersi più su tale istituto, per il futuro, c'era la piena assicurazione da parte delle istituzioni italiane, ma il mancato riconoscimento dello Stato sulle obbligazioni già emesse avrebbe immediatamente condotto al *default* e come ebbe modo di dire Prodi (dal 1993 di nuovo presidente dell'IRI) durante un colloquio proprio con Van Miert: questo sarebbe [stato] un default di 400.000 dipendenti»¹⁸⁰.

Dopo alcuni momenti di stallo, si giunse infine a una conciliazione tra le due differenti posizioni. L'accordo, impostato durante un nuovo incontro tra Andreatta e Van Miert, tenutosi il 27 luglio di quell'anno, formalizzato con lettera ufficiale del 29 luglio e perfezionato poi da una missiva di accettazione del commissario europeo, il 4 agosto seguente, prevedeva il rientro del debito entro tre anni e l'impegno italiano nell'eliminare gli effetti ex art. 2362 sulle società a totale partecipazione pubblica, ammettendo tuttavia, in tal modo, la competenza esclusiva della giurisprudenza italiana in tale materia e dichiarando implicitamente illegittimi

179 Lettera del ministro degli Affari Esteri, Beniamino Andreatta, al commissario europeo, Karel van Miert, 25 maggio 1993, in ACS, IRI, Pratiche degli Uffici, Finanza, f, *Negoziazione in sede Cee applicabilità articolo 2362 del codice civile per le società controllate dal Tesoro*, SE/1324.

180 Nota «Strasburgo. Proposizioni politiche», in ASUE, RP, b. 146, Viaggio a Strasburgo e Parigi, 23-24 giugno 1993. Citato anche in B. Curli, *op. cit.*, p. 227.

i precedenti tentativi fatti in sede europea per imporre direttamente una modifica dell'articolo¹⁸¹. Il governo italiano avrebbe dovuto quantificare entro il 31 dicembre 1993 l'indebitamento degli enti trasformati in Spa, delle relative sub-holding detenute al 100% e di tutte le altre società controllate dal Tesoro al 100%: il computo totale avrebbe rappresentato il «tetto massimo» oltre al quale il Tesoro non avrebbe più dovuto autorizzare eventuali debiti. Questa decisione comportava dunque il riconoscimento, da parte europea, della «responsabilità finanziaria dello Stato italiano per l'indebitamento» sopra detto e, in particolare, per quello «dell'Efim in liquidazione, così come quantificato alla predetta data». Il governo italiano, da parte propria, si sarebbe impegnato «a ridurre progressivamente, a partire dalla data predetta, l'indebitamento delle imprese menzionate al punto 1, fino a portare tale indebitamento a livelli fisiologici, cioè a livelli accettabili per un investitore privato operante in condizioni di economia di mercato».

In tal modo venivano di fatto riconosciute le richieste italiane, dunque, e se pure tra le condizioni dell'accordo fosse stato previsto un attento monitoraggio da parte della Commissione rispetto all'effettivo rispetto degli impegni assunti dalle autorità di Roma – segno evidente di una fiducia ancora soltanto parziale – tale fatto testimoniava l'inizio di una fase nuova nei rapporti tra Roma e Bruxelles sul fronte delle politiche di privatizzazione: un rapporto maggiormente paritetico e collaborativo, dovuto principalmente al diverso atteggiamento che il nostro Paese dimostrava di avere assunto a riguardo¹⁸².

Tuttavia, un nuovo irrigidimento tra le parti si registrava verso settembre. Esso era dovuto al nuovo tentativo della Commissione di imporre la propria specifica visione nell'applicazione del programma di privatizzazioni italiano e alla conseguente reazione da parte del governo di Roma che contestava in maniera piuttosto netta la facoltà della Commissione stessa di ingerire direttamente in un aspetto fondamentale della politica economica del nostro Paese. D'altra parte, lo stesso accordo Andreatta-Van Miert parlava di una «supervisione» delle autorità della Commissione e non, invece, di una messa sotto tutela. Ma si trattava di necessari, inevitabili aggiustamenti che non avrebbero modificato la sostanza delle cose: l'Italia aveva assunto la sua scelta di aderire al progetto di Unione Economica e Monetaria europea e il «prezzo da pagare» per riuscirci era di procedere in maniera concreta lungo il sentiero che la Commissione europea andava tracciandole davanti.

A fronte di questo risultano comunque significative le prese di posizione assunte da Roma sulle modalità da seguire in tale processo, in particolare le frequenti richieste di maggiore flessibilità, unite alla esplicita convinzione che «un processo di privatizzazioni dell'ampiezza e della complessità di quello che dovrà aversi in Italia [richieda] un ragionevole periodo di tempo [...]. La gradualità del procedere non deve però impedire la dichiarazione, fin dall'inizio, dei lineamenti dell'intero processo e della precisazione delle fasi in cui lo stesso potrà articolarsi da compiersi entro il quadro del nostro sistema industriale»¹⁸³.

Il conclusivo richiamo alla necessità di una programmazione che si compisse «entro il quadro del nostro sistema industriale» appare del resto particolarmente rilevante per il discorso che

181 Nelle sue lettere di risposta al ministro degli Esteri Andreatta, in merito proprio all'articolo 2362 e alla necessità di una sua modifica, Van Miert diceva tra l'altro: «Sul piano giuridico, in ossequio alla giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee e della stessa Corte costituzionale italiana, le prescrizioni del diritto comunitario prevalgono su quelle del diritto interno.» Lettere di Van Miert ad Andreatta, *Ibidem*.

182 A seguito di un incontro con la Commissione, il direttore generale dell'IRI, Roberto Rossi, affermò che la riunione si fosse svolta «in un clima di apertura e cordialità, con un mutamento di atmosfera nelle relazioni in tema di aiuti di Stato con la Commissione.» Intesa tra Governo italiano e Commissione CE su privatizzazioni e risanamento degli Enti S.p.A. Riunione con i rappresentanti della Commissione in merito allo schema di monitoraggio (Bruxelles, 14 settembre 1992), Nota del 20 settembre 1993 trasmessa da Roberto Rossi del Mae al direttore generale dell'IRI Enrico Micheli, *Ibidem*.

183 Intervento del ministro del Tesoro Barucci, Atti parlamentari, XI legislatura, Camera dei Deputati, *Programma di riordino di IRI, Eni, Enel, Imi, Bnl ed Ina*, 16 novembre 1992, p. 10 (sottolineato nell'originale).

stiamo sviluppando e si manifesta sia nel respingere i ripetuti tentativi di ingerenza diretta delle autorità europee riguardo al processo di privatizzazione sia nella scelta di affidare ogni relativo contatto con la Comunità al Ministero degli Esteri.

III

Stato vs Mercato. Il dibattito intellettuale sui giornali italiani tra gli anni Ottanta e Novanta

3.1. «Quando si dà aria all'economia tutti respirano meglio». Le privatizzazioni in Europa, fra teoria e pratica

Anche da una lettura approfondita dei quotidiani e delle riviste pubblicati in Italia durante gli anni Ottanta e Novanta riceviamo conferma di quel particolare atteggiamento a-ideologico di cui si è già detto e che ha storicamente caratterizzato il dibattito sul tema di privatizzazioni e nazionalizzazioni nel nostro Paese, specie ai livelli più alti.

Certo, come si vedrà nel presente capitolo, non mancarono anche prese di posizione che – almeno al fondo – mantenevano in certa misura una base teorica, a prescindere da quelle che sarebbero state poi le applicazioni pratiche sia di un mantenimento in vita dello «Stato imprenditore» (con minime variazioni rispetto al passato), sia – al contrario – di una privatizzazione massiccia degli enti a partecipazione pubblica.

Tali posizioni, tuttavia, appaiono minoritarie e quasi sempre giustificate, peraltro, da particolari eventi che di volta in volta giungevano dall'esterno a indirizzare la situazione internazionale in maniera sempre più netta in favore dell'iniziativa privata in ambito economico. Non è un caso, dunque, che in Italia si inizi a discutere con più frequenza e vigore del tema delle privatizzazioni proprio intorno al 1985, in coincidenza dell'insediamento della Commissione Delors e della pubblicazione del Libro bianco, sorta di manifesto di quella che sarebbe stata la sua azione in tema appunto di concorrenza, privatizzazioni e aiuti di Stato. Allo stesso modo non sorprende che il dibattito si faccia più radicale in seguito alla caduta del Muro di Berlino e all'accelerazione del processo di integrazione economica e monetaria, in Europa.

Sino allo scorcio degli anni Ottanta, infatti, i termini in cui – anche in ambito intellettuale pubblico – si era discusso di un ipotetico programma di privatizzazioni erano stati – tutto sommato – piuttosto pacati e quasi sempre avevano dato l'impressione di considerare quella della de-nazionalizzazione di molte aziende partecipate come un'esigenza contingente a cui tuttavia non seguiva un netto mutamento «filosofico» relativo alla centralità dell'intervento statale in economia. Aspetto questo destinato ad evolvere e mutare in maniera piuttosto netta e rapida, invece, col passare del tempo e che soltanto oggi – a seguito della crisi economico-finanziaria internazionale del 2008 e di quella economica del 2020 – inizia a essere nuovamente ridiscusso, con punti di partenza e di arrivo opposti¹⁸⁴.

In effetti – come avremo modo di vedere nelle pagine che seguono – alla crescente sfiducia per il Pubblico e la parallela, montante fiducia nei confronti della vitalità del grande capitalismo italiano, fece da contraltare per tutti gli anni Ottanta e buona parte dei Novanta una sorta di rassegnato scetticismo sulla effettiva capacità dimensionale dei privati in Italia, ovvero sulla possibilità degli stessi di andare a sostituire un gigante come lo Stato nel sostegno dell'intero (o, comunque, del maggiore) sforzo economico nazionale, specie in un momento in cui il Mercato ampliava i propri confini dal ristretto spazio domestico a quello, al contrario vastissimo, internazionale. L'incontro fra tutti questi complessi motivi darà luogo a interpretazioni peculiari e a proposte generalmente pragmatiche, prive di apriorismi di sorta.

184 Tanti i possibili contributi. Tra questi si possono segnalare: V. Nuti, *Il Governo riscopre il fascino delle partecipazioni statali*, «Il Sole 24 Ore», 26 novembre 2019; C. Fotina, *Dopo il Golden Power avanti sulla nuova Iri*, «Il Sole 24 Ore», 8 aprile 2020, p. 3; G. Trovati, *La creazione di debito pubblico Ue è già nei trattati*, «Il Sole 24 Ore», 9 aprile 2020, p. 3.

Sembra del resto importante precisare – preliminarmente – che nel presente capitolo si andranno a mostrare quei contributi appunto ideali, teorici, attraverso cui intellettuali, professori, economisti e politici cercarono di arricchire il dibattito pubblico. Non si procederà dunque a una cronaca stringente e dettagliata dei nudi eventi occorsi durante il periodo in esame (di questo ci si occuperà ampiamente nelle parti successive), ma si cercherà invece di mostrare – piuttosto – tutti i contributi di discussione appunto più rilevanti e decisivi che lo anticiparono, che vennero presentati nel detto periodo sulla carta stampata e con cui si cercò in vario modo di contribuire alla definizione di un indirizzo strategico complessivo e anche di orientare in un senso o nell'altro l'opinione pubblica e, attraverso quella, le scelte politiche governative.

L'intento è dunque quello di rafforzare il quadro complessivo che siamo andati descrivendo sino a questo momento e che risulta fondamentale per comprendere appieno la breve (ma intensa) stagione delle privatizzazioni in Italia. A quanto detto sinora manca in effetti ancora un approfondimento relativo al retroterra culturale entro cui venne a svilupparsi il dibattito su Pubblico e Privato nel nostro Paese, tra gli anni Ottanta e Novanta e si cercherà dunque, nelle pagine che seguono, di colmare tale lacuna.

Uno dei primi riferimenti fatti in merito a una paventata apertura dell'economia italiana al grande mercato internazionale veniva espresso – non casualmente – proprio al principio di quel 1985 che abbiamo visto decisivo sotto vari aspetti. Nel contributo, significativamente intitolato *Chi ha paura delle multinazionali*¹⁸⁵ veniva criticata l'impostazione colbertiana ancora dominante in Italia, ma oramai giudicata anacronistica e si affermava che, semmai, sotto accusa doveva essere posto chi «ha fatto e continua a fare del capitale di rischio un soggetto tanto raro in Italia». «Per fortuna», il Paese risultava «irreversibilmente» inserito nell'economia internazionale, dove il capitale di rischio non mancava affatto. L'autore proseguiva poi nel suo ragionamento, sostenendo che le eventuali acquisizioni da parte di grandi gruppi stranieri non andavano viste come delle «scorrerie finanziarie» ma, piuttosto, come il «frutto di precise strategie» che portavano all'inserimento sul mercato nazionale di «grossi complessi industriali, ricchi di risorse e di know-how» che potevano aiutare ad «accrescere la cultura dell'innovazione nel Paese». Veniva, anzi, esplicitamente auspicata, per il Paese, una «politica industriale, con tutto il suo corredo di obiettivi, incentivi e interventi capaci di guidare e valorizzare le spinte spontanee del mercato». «La paura del capitale straniero» – si concludeva – era dunque «per lo più mal riposta», soprattutto se si andavano a vedere i «meriti della competizione» ai fini del benessere collettivo.

Una visione, questa, ancora pacata, sia nei toni che nei contenuti, ma che lasciava al contempo intravedere i primi lineamenti di una filosofia nuova, basata sulla presunzione di superiorità e maggiore efficienza del sistema dell'economia di mercato su tutti gli altri modelli economici possibili. Una fiducia che andava via via crescendo e allargandosi a settori diversi dall'economia. Una fiducia, del resto, che sarebbe sempre più aumentata negli anni successivi, portando con sé talvolta degli eccessi quasi macchietistici¹⁸⁶, se osservati con gli

185 G. Fiori, *Chi ha paura delle multinazionali*, «Corriere della Sera», 1° febbraio 1985, p. 1.

186 A tale proposito risulta caratteristico e significativo un pezzo di Fernanda Pivano sui così detti Yuppies americani. Per quanto il tono dell'articolo sia apertamente sarcastico – e del resto la biografia dell'autrice renda manifesta la sua inevitabile opposizione al movimento Yuppie – ci restituisce comunque una parte importante e non trascurabile della società dell'epoca: il desiderio di disimpegno da parte delle nuove generazioni; l'individualismo e il carrierismo che la nuova cultura liberale portavano con sé; l'impatto della Terza rivoluzione industriale non solo sull'economia, ma sugli stessi costumi. Tutti aspetti, questi, che si sarebbero presto trasmessi dal Nord America all'Europa. Leggiamo: «Questa volta ci siamo chiesti che cosa è avvenuto in America dei giovani della contestazione non violenta degli anni Sessanta e di quella politicizzata degli anni Settanta. Erano giovani, specialmente i primi, che si battevano per il disarmo nucleare, per la comunicazione a tutti i livelli, per la liberazione sessuale [...]. Poi l'ex leader della contestazione politica diventò socio di un agente di cambio a Waal Street e presto leader del riflusso che attirò molti giovani verso una rivalutazione dei valori economici ripudiati nei due decenni precedenti. Fu proprio Jerry Rubin infatti,

occhi dell'oggi, ma che appaiono invece pienamente comprensibili, se si riflette sul contesto particolare di quel tempo, caratterizzato dalla fine di un'epoca lunga e complessa come quella della Guerra Fredda.

Ora, alcuni elementi di interesse, ai fini della nostra ricostruzione, vengono dalla complessa vicenda – cui si è già fatto abbondante riferimento nel capitolo I – della cessione di SME e SIDALM al gruppo Cir, presieduto dall'imprenditore Carlo De Benedetti.

In questa fase iniziale (siamo nel maggio 1985 e la cessione, come sappiamo, pareva ormai cosa fatta), sembrava emergere una componente culturale portata naturalmente a enfatizzare il presunto dualismo tra la vecchia concezione «statalista» e la nuova impostazione, al contrario, «mercatista». Essa emerge bene dal tono imposto alla cronaca da un giornalista di «Repubblica», ad esempio, il quale – subito in apertura di un articolo in cui si riportava notizia di un convegno organizzato da Confindustria e a cui avevano partecipato, tra gli altri, il presidente del Consiglio e quello della Cir – si domandava¹⁸⁷: «Nella vicenda Sme chi ha fatto un buon affare? L'Iri o Carlo De Benedetti?», affermando dunque, implicitamente, che una delle due parti avesse dovuto rimetterci e senza considerare, piuttosto, che «l'affare» potesse essere risultato, invece, conveniente per entrambi gli attori: il privato perché acquisiva un grande marchio alimentare, già avviato e conosciuto a livello nazionale ed internazionale, con la volontà e gli strumenti per valorizzarlo ulteriormente e trarne i giusti profitti; il pubblico, poi, che dismetteva un'azienda appartenente ad un settore considerato come non direttamente strategico¹⁸⁸, liberandosi dal fardello dei relativi oneri finanziari e di gestione, ma garantendosi allo stesso tempo che questo rimanesse saldamente in mani italiane. La componente «geopolitica» legata alla vicenda emerge infatti evidente dalle parole del primo ministro, Bettino Craxi, nelle cui dichiarazioni è facile rinvenire una superiore valutazione legata alla politica industriale del Paese, in una fase di rinnovata e accesa competizione internazionale. Craxi affermava infatti che:

ancora con Abbie Hoffman, a diventare portavoce del nuovo gruppo che nacque intorno al 1983 col nome di Yuppie, una sigla che sta per Young Urban Professionals (Giovani Professionisti Urbani). [...] questi protagonisti della generazione chiamata “generazione di me stesso”. [...] sono i giovani che hanno adesso tra i 25 e i 35 anni, sono stati all'Università, hanno lavorato negli uffici e costituiscono una ventina di milioni di votanti, un boccone quindi goloso per i politicanti. Come gli Hippies e gli Yippies anche gli Yuppies vivono in clan esoterici, ma la loro ideologia è letteralmente opposta a quella dei loro predecessori: “Basta pensare alla bomba atomica, voglio pensare alla mia carriera” dice per esempio uno dei loro slogan. L'energia e la passione degli anni Sessanta si è ripiegata sulla volontà di guadagnare denaro e di fare una vita raffinata e costosa. [...] Le strade dei loro quartieri sono affollate di BMW (la loro macchina preferita con le Volvo), posseggono tutti una carta di credito dell'American Express e scambiandosi i biglietti da visita si riuniscono in “reti” che sono tacite associazioni, tacite alleanze [...]. Il manuale Yuppie, con scarsa ironia, descrive i loro gusti e le loro abitudini: “Gli Yuppies vivono dovunque, purché i pavimenti siano di legno genuino e ci sia un altro yuppie che vive lì accanto”. I ritrovati tecnologici che a noi sembrano ancora un po' fantascientifici per loro sono ormai scontati: i computer, gli auricolari, i videoregistratori, fanno parte del loro paesaggio casalingo [...] la loro sacerdotessa, la reverenda Terry Cole Whitaker [...] predica loro a San Diego lo slogan “Potete avere tutto subito”.» F. Pivano, *In America è l'ora degli Yuppies*, «Corriere della Sera», 2 febbraio 1985, p. 3.

187 Pure il titolo del pezzo rivela la forte interpretazione ideologica data alla vicenda: M. Fabbri, *Privatizzazioni con il vento in poppa*, «La Repubblica», 7 maggio 1985, p. 35.

188 Per quanto destinato a diventarlo: il così detto *Made in Italy*, specie nel comparto enogastronomico e in quello della manifattura, ha assunto nel tempo un'incidenza sempre maggiore sulla nostra economia. Secondo Coldiretti, nel solo primo semestre del 2019, l'agroalimentare italiano ha esportato beni per un valore complessivo di 21,4 miliardi di euro, con una crescita del 5,5% rispetto al periodo precedente. Il tema della cessione di grandi marchi della moda a fondi stranieri (i francesi Lvmh e Kering detengono attualmente la proprietà di case come Gucci, Fendi, Bulgari, Loro Piana, Bottega Veneta) è al pari dirimente, proprio in quanto il *Made in Italy* ha assunto oggi un ruolo decisivo nel rappresentare la cultura italiana all'estero. Cultura che è certo lo strumento di *soft power* di maggior rilievo a livello di relazioni internazionali.

Dovrebbe essere finito il tempo del passaggio continuo delle maggiori aziende alimentari italiane nelle mani dei grandi gruppi internazionali. Siamo ora in grado di aprirci da pari a pari alla collaborazione internazionale e nutriamo la speranza che il sacrificio compiuto dallo Stato trovi riscontro in risultati utili di interesse generale in un settore appunto che solo una malaccorta valutazione potrebbe definire di interesse secondario.

La sensazione che il sistema economico globale fosse entrato ormai in una fase di decisa evoluzione e che occorresse quindi adattarsi in maniera pragmatica (e dunque quanto più possibile a-ideologica), modernizzando l'apparato produttivo nazionale, è testimoniato anche dalle parole dell'allora presidente di Confindustria, Luigi Lucchini, che in merito alla vicenda Sme-Buitoni si esprimeva come segue:

L'integrazione tra pubblico e privato sarà la caratteristica della dinamica economica del prossimo futuro. Così sta avvenendo in Europa, così avverrà sempre più anche in Italia.

Il processo di privatizzazione di enti a partecipazione statale andò a modificare e definire principalmente il nuovo ruolo che avrebbe dovuto assumere lo Stato – un ruolo che al contrario delle apparenze restava centrale, forte, per nulla secondario.

Certo, noi questo oggi lo possiamo affermare alla luce di documenti, testimonianze dirette e fatti verificati. Ma, allora, quanti si erano accorti di ciò che stava accadendo? Dare una risposta a tale quesito appare dirimente, ai fini della nostra analisi.

Quanta consapevolezza esisteva, in quel momento di transizione, nella classe politica, nei *media*, nell'opinione pubblica nazionale riguardo a ciò che realmente stava accadendo? Qual era il grado di comprensione dei processi allora in atto, del cambio epocale – cioè – che si preparava a livello sia economico che finanziario, in quello specifico frangente storico e che avrebbe dispiegato poi i suoi pieni effetti lungo i decenni successivi?

La risposta emergerà poco a poco, ma con chiarezza sempre maggiore, con lo scorrere della nostra ricostruzione.

Ma si può formulare già ora, dopo aver scorso questo primo «ritaglio» di cronaca, l'ipotesi che l'effettiva complessità del processo di privatizzazione in atto fosse già allora estremamente chiara agli occhi di alcuni, molto meno a quelli di altri. Nel caso sopra riportato, infatti, è lampante la differenza di comprensione, appunto, che separa il cronista da figure quali Craxi, Lucchini e De Benedetti; differenza sottolineata con involontaria ironia dallo stesso cronista che, come chiosa alla propria domanda su chi stesse facendo il miglior affare nella vicenda, aggiunge: «Probabilmente l'interrogativo è mal posto. E lo si è capito abbastanza chiaramente da quanto hanno detto i tre presidenti che nel giro di 48 ore si sono avvicinati alla tribuna: Bettino Craxi, Luigi Lucchini, Carlo De Benedetti».

Il tema ricorre, del resto, e riemerge con frequenza sulla stampa italiana del periodo.

In un altro articolo, di poco successivo¹⁸⁹, troviamo traccia infatti delle preoccupazioni dei sindacati per quella che si preannunciava allora come una riorganizzazione strutturale del sistema industriale italiano, con le inevitabili, conseguenti ricadute sul piano dell'occupazione. Ancora, nell'attacco troviamo testimonianza di quanto l'aspetto ideologico della vicenda avesse fatto presa sull'immaginario comune: «La ricetta [del ministro del Tesoro] Goria di tagli e privatizzazioni, riassunta nello slogan "meno Stato, più mercato", non piace al sindacato che ritrova una sua contingente unità di intenti nel chiedere a Craxi, con una lettera firmata da Lama, Marini e Benvenuto, un incontro urgente, che ha tutto il sapore di un chiarimento» – recitava infatti, in apertura, l'autore. E se una qualche resistenza da parte dei sindacati poteva essere giustificata e anzi anche attesa (essendo questi portatori di evidenti interessi particolari), quella di certa classe politica testimonia di per sé, appunto, la mancanza di una corretta interpretazione degli eventi. L'articolo infatti proseguiva così: «Al dissenso

189 A. Stabile, *Allarme dei sindacati*, «La Repubblica», 7 settembre 1985, p. 3.

sindacale (certamente non ancora definitivo) vanno aggiunte le riserve di certi ambienti politici, anche interni alla maggioranza. I timori espressi dal presidente della Dc, Piccoli che le misure ipotizzate possano risolversi in un abbattimento dello Stato sociale hanno trovato un alleato interno in Donat Cattin e uno esterno nel Psdi». E ancora: «Così anche i socialdemocratici che rivendicano un primo "no" detto alla vigilia dell'ultimo consiglio dei ministri, come dire? in separata sede, alla ricetta Gorla. Non c'è un vero progetto riformatore, sostiene il vicesegretario Puletti, ci sono invece misure di "sospesi contabili" e in definitiva si ipotizza un rigore a senso unico».

Che i sacrifici e le difficili scelte che si prospettavano di fronte al Paese fossero destinate a risultare impopolari presso l'opinione pubblica era in effetti ben chiaro. Da qui questa iniziale opposizione, da parte di certa classe politica, a interventi che andassero a creare malcontento nella società e, di conseguenza, nell'elettorato.

In questa prima fase emerge dunque in maniera piuttosto netta una spaccatura tra chi già intuiva come i processi, ormai in atto, di globalizzazione e «sempre più stretta integrazione» europea fossero destinati – che lo si volesse o meno – a toccare con forza anche il nostro Paese e chi, dall'altra parte, riteneva fossero necessari magari degli adeguamenti, ma piccoli, certo non strutturali, e che a ogni modo mantenessero quanto più possibile inalterato lo status quo, senza sconvolgere i già delicati equilibri interni italiani.

Emblematica da questo punto di vista la posizione di una figura di spicco come quella del presidente Dc, Piccoli, il quale specificava come «conquiste sostanziali sul piano sociale [dovessero] rimanere intangibili sia pure in presenza di una politica di sacrifici». Allo stesso modo il sindaco di Napoli, Carlo d'Amato, il quale scriveva una lettera indirizzata al presidente del Consiglio, Craxi, e ai ministri Darida e De Michelis, «chiedendo garanzie per il futuro dell'impianto Alfa Romeo di Pomigliano d'Arco»¹⁹⁰. In risposta alle voci riguardanti una possibile, parziale privatizzazione dell'impianto campano, il primo cittadino partenopeo si diceva in effetti preoccupato dal fatto che «per la seconda volta in pochi giorni società a partecipazione statale le quali rivestono un'importanza strategica per l'economia del Mezzogiorno [venissero] scorporate dal sistema pubblico per essere destinate ai privati». In particolare, veniva criticata la «filosofia» che sottendeva quella serie di privatizzazioni e si affermava che, qualora fossero state confermate le notizie che penalizzavano gli stabilimenti dell'area napoletana (Alfa auto, Arna, Merisinter, Arveco), la città di Napoli si sarebbe vista «costretta a reagire con grande fermezza».

Minacce dunque esplicite e colorite che porteranno poi al ritiro – via decreto ministeriale – dell'azionista pubblico dalla trattativa per la cessione della SME e che provocheranno dure reazioni da parte dei mercati, avvalorando quei pregiudizi secondo cui gli apparati di governo italiani non fossero affidabili e che difficilmente avrebbero potuto affrontare da soli e senza una inflessibile, superiore vigilanza europea una strutturale revisione del proprio sistema industriale. Pregiudizi che emergeranno ad esempio – lo abbiamo visto sul finire dello scorso capitolo – negli approcci intransigenti verso il nostro Paese dei commissari alla concorrenza, Brittan e Van Miert.

Un contributo più intellettuale – e consapevole – al dibattito, più generale e meno legato invece alla contingenza è quello di Cesare Merzagora – già citato tra queste pagine – noto liberale e già presidente del Senato della Repubblica e ministro del Commercio con l'Estero. Egli, pur prendendo spunto dalla stessa vicenda SME, si spese in una analisi complessiva del fenomeno delle privatizzazioni¹⁹¹, sottolineando come «da alcuni mesi» in Italia si parlasse con intensità e attenzione crescenti di quel tema e che da tale parlare scaturissero sempre «polemiche tanto accese quanto assurde fra i partiti e sul diritto di merito che su queste cessioni il governo dovrebbe esercitare, come pure sulla libertà che invece dovrebbe lasciare ai responsabili dei grossi complessi statali di decidere da soli circa la congruità delle offerte».

190 G. Lonardi, *Pomigliano, il sindaco di Napoli sollecita garanzie*, «La Repubblica», 11 agosto 1985, p. 30.

191 C. Merzagora, *Quando lo Stato vende le sue aziende*, «La Repubblica», 4 giugno 1985, p. 6.

Secondo Merzagora, invece, il tema da dibattere non era tanto se vendere, perché farlo o a quale prezzo, quanto, piuttosto, «come lo Stato dovrebbe vendere i beni che appartengono alla collettività per ottenere il migliore e più limpido risultato». Se infatti un semplice privato può liberamente decidere di vendere un proprio bene a chicchessia, «quando si tratta invece di una proprietà pubblica, e cioè di una proprietà che appartiene a tutti» la questione andrebbe affrontata in maniera affatto differente e la vendita «eseguita nella maniera più conveniente agli interessi generali e quindi alla luce del sole» invece che «in una troppo comoda penombra» giustificata magari con l'esigenza del segreto più assoluto «per evitare speculazioni di Borsa [...] che la Consob comunque avrebbe sempre modo di evitare».

Il centro della discussione, dunque, non stava tanto nella possibilità o meno di privatizzare determinate aziende pubbliche – cosa che, evidentemente, diventava conveniente e anzi necessaria, nella fase storica contingente – ma nelle corrette modalità di tali passaggi proprietari. Ancora una volta ci troviamo di fronte, dunque, alla denuncia della troppo stretta e diffusa commistione tra economia e politica, in Italia, e del nocimento che tale commistione portava agli stessi interessi generali. Commistione che pure scaturiva dalla ricerca di un utile reciproco per i due contraenti – appunto Pubblico e Privato. Merzagora infatti proseguiva:

La trattativa privata deve essere assolutamente cancellata dal sistema quando sono in gioco i beni dello Stato, che devono essere venduti pubblicamente e al miglior offerente con un'aggiudicazione, e non al Tizio che piace di più ad un partito, o al Caio che sia disposto ad obbedire al padrone. [...] Il segreto - ormai tutti l'hanno capito - serve soprattutto a coprire pudicamente anche le cose più sconcertanti come l'allargamento colposo di una maggioranza assoluta da sempre già posseduta dallo Stato per legarsi le mani con parità di diritto coi privati, che vi aggiungono magari soltanto l'1%, e ai quali si offre gratuitamente un diritto di voto e di veto nonché di delibera profondamente ingiusto, non soltanto dal punto di vista giuridico, ma anche perché ciò serve soprattutto a dare il potere nelle mani di chi sta a cavallo dell'operazione.

Un modo di «fare affari» dunque figlio di quei ragionamenti clientelistici che tante volte abbiamo visto condannare – tra queste pagine – come il primo male del sistema industriale nazionale italiano. Male che occorreva estirpare e che, secondo l'autore, era possibile del resto eliminare, rendendo sempre e comunque pubbliche le trattative di dismissione di enti a partecipazione statale. Leggiamo, infatti:

La trattativa privata e segreta per alienare i beni appartenenti alla collettività è implicitamente e di fatto un abuso perché consente colpi di mano utili soltanto a coloro che badano unicamente al proprio profitto, ciò che del resto è perfettamente logico per un privato ma non per i fedeli servitori dello Stato.

La critica di Merzagora era qui chiaramente rivolta sia alla classe dirigente del Paese, che storicamente aveva trattato con eccessiva disinvoltura gli enti a partecipazione statale, sia – più in particolare – ai singoli dirigenti cui tali enti erano stati nel tempo affidati. L'autore si diceva infatti convinto che il capo di una azienda a partecipazione statale dovesse sì disporre di ogni potere atto a gestire il bene che gli era stato affidato, ma non certo quello di alienarlo «a suo esclusivo giudizio».

Un tema, questo dell'indipendenza e della responsabilità dei dirigenti delle aziende a partecipazione pubblica che abbiamo già incontrato e che appunto ricorre, essendo in effetti uno dei nodi centrali del rapporto Stato-Mercato che stiamo trattando. Tema, poi, che ha molte sfaccettature possibili e che difatti ha incontrato nel nostro Paese molteplici differenti interpretazioni, durante gli anni.

Qualche spunto interessante di analisi, a riguardo, ce lo offre un altro articolo¹⁹², sempre legato al caso SME, nel quale incontriamo alcune prese di posizione che paiono interessanti da mostrare.

Si è già accennato, nel capitolo I, ai lineamenti essenziali dell'affare SME e di quanto ingerenze politiche – opera in particolare del presidente del Consiglio, Craxi, del ministro delle Partecipazioni Statali, Darida, e di quello del Lavoro, De Michelis – abbiano interrotto una trattativa ormai ben avviata. Furono molte le reazioni – positive e negative – a tale esito; tra queste quella del ministro del Tesoro, Gorla, il quale affermava come, a suo avviso, occorresse «lasciare molta autonomia di scelta ai manager di Stato. Hanno il diritto di godere dei margini di manovra che si accompagnano alle responsabilità di gestione loro attribuite». Poco oltre, nell'articolo, si legge tuttavia:

Come si vede un metodo di giudizio nettamente diverso da quello espresso più volte dal ministro De Michelis secondo il quale i manager pubblici non godono di alcuna autonomia dovendosi limitare a gestire delle aziende il cui controllo resta appannaggio esclusivo del Parlamento e del governo. Con i recenti interventi sul caso Sme anche la presidenza del Consiglio sembra condividere le scelte del ministro del Lavoro.

Alcune stimolanti dichiarazioni dell'allora presidente dell'IRI, Romano Prodi, chiudevano quindi l'articolo, arrivando a toccare in maniera più generale e meno specifica la questione delle privatizzazioni. Se infatti la volontà di Prodi allora era quella di non alimentare le polemiche in atto – abbiamo visto anche questo nel capitolo I – e dunque la sua scelta nell'occasione fu di chiamarsi fuori dal merito, è pur vero che la sua veste particolare lo aveva condotto a trattare la materia più da vicino, ad occuparsene direttamente e dunque a comprendere il contesto generale cui facevamo riferimento prima. Le sue parole – come del resto quelle sinora incontrate – risultano estremamente lucide e anche lungimiranti, segno di una effettiva, ampia comprensione dei processi in atto. Leggiamo un passo dell'articolo, particolarmente significativo, in questo senso:

In tutto il mondo – ha affermato – è in corso un ampio processo di privatizzazione in quanto le risorse disponibili sono in diminuzione e i governi sono costretti a concentrarle su alcuni settori chiave. Per questo – ha detto con forza – se l'affare Sme non venisse concluso l'Italia si collocerebbe al di fuori del contesto economico europeo. Il nostro Paese ha un grande vantaggio rispetto agli altri. Dispone già di una legge che regola il sistema delle Partecipazioni statali. Si tratta solo di farla funzionare tornando alle origini. Quindi abbandono dei settori giudicati non importanti e ingresso del capitale privato nelle imprese.

A margine, una nota di colore. In risposta a una domanda diretta su quale fosse la sua opinione riguardo proprio al processo di privatizzazione di enti pubblici avviato massicciamente nel Regno Unito da Margaret Thatcher, Prodi rispose in una maniera che oggi risulterebbe socialmente inaccettabile e che offuscherebbe forse in parte la sua immagine di progressista. Egli affermò infatti: «Come sempre è la crudeltà femminile che cambia il mondo». Commento che ci fa riflettere – tra l'altro – su quanto sia difficile misurare i tempi passati con il «senno di poi» del nostro metro di giudizio attuale¹⁹³.

192 N. Sunseri, *Gorla appoggia Prodi: i manager di Stato devono godere di piena autonomia*, «La Repubblica», 29 maggio 1985, p. 41.

193 Nel momento in cui queste righe vengono scritte si è da poco spenta l'eco dei monumenti di illustri personaggi del passato abbattuti da una certa furia iconoclasta originata dalla drammatica vicenda dell'omicidio dell'afroamericano George Floyd, ad opera di un agente di polizia di Minneapolis. A questo proposito, tra gli altri, cfr. S. Coughlan, *Oxford college wants to remove Cecil Rhodes statue*, «BBC News», 18th June 2020; *How statues are falling around the world*, «The New York Times», 12th September 2020; E. Cox – M. Weil, *Columbus statue in Baltimore toppled, thrown in Inner Harbour*, «The Washington Post», 5th July 2020.

Continuando in questa ampia rassegna stampa incontriamo titoli che parlano chiaramente di una lenta, ma progressiva, presa di consapevolezza delle tendenze in atto, ossia della graduale deregolamentazione e finanziarizzazione delle economie occidentali. Tale consapevolezza veniva soprattutto dall'osservazione della realtà europea, da ciò che si andava rapidamente delineando come un nuovo modello di economia mista, in Gran Bretagna certo, soprattutto, ma ormai anche in Francia e in Germania. In un articolo significativamente intitolato «Anche per Mitterrand privato è bello»¹⁹⁴ si mostravano infatti similitudini e differenze tra i processi in atto a Parigi e a Londra:

Il governo socialista sta prendendo seriamente in considerazione l'ipotesi di far rientrare i privati nei grandi gruppi industriali nazionalizzati all'inizio del 1982. Un altro tabù della "gauche" sembra sul punto di capitolare, ma l'idea che si fa strada fra i giovani tecnocrati che circondano Mitterrand si differenzia da quella della signora Thatcher. Non si tratta infatti di restituire sic et simpliciter le industrie statali ai privati, ma di farne delle società miste controllate dallo Stato.

Non si trattava, dunque, di espellere lo Stato completamente e definitivamente dall'economia, così come – del resto – non sarebbe stata questa la ratio delle privatizzazioni nemmeno in Italia. Il punto era trovare al Pubblico un ruolo nuovo, di guida e di investitore, più che di imprenditore, come era stato da circa mezzo secolo, sino ad allora.

Il pezzo poi proseguiva, evidenziando come il fare entrare dei privati nei gruppi pubblici avrebbe significato soprattutto «fare affluire denaro fresco» nelle casse dello Stato, alleggerendo così di molto il peso che ne gravava i bilanci. Ridare centralità al mercato, poi, avrebbe avuto ricadute inevitabilmente positive anche sulla percezione esterna dell'economia francese «dato che non sono pochi coloro che storcono il naso quando devono trattare con un'industria interamente controllata da uno Stato straniero». Infine – concludeva l'articolo – la restituzione ai privati di una parte del capitale delle industrie pubbliche avrebbe potuto essere accompagnata da «un pizzico di politica sociale», con una parte delle azioni messe in vendita che avrebbe potuto venire offerta agli stessi dipendenti delle aziende, «un'idea che sarebbe certamente piaciuta al generale De Gaulle».

Come si può vedere, a spingere l'Eliseo nella direzione indicata erano le stesse ragioni fondamentali che avrebbero presto mosso anche l'Italia. E alla stessa maniera la vigilanza dello Stato sul processo di privatizzazione che si andava predisponendo rimaneva alta: non poggiandosi tale scelta su basi ideologiche ma, piuttosto, pratiche, ci si intendeva infatti premunire rispetto alla prospettiva di una completa deregolamentazione, per varie ragioni. Ragioni strategiche, certo, ma anche sociali e politiche. Nell'articolo in esame viene infatti sottolineato come l'apertura di Mitterrand derivasse in qualche misura anche dalla prossima, probabile affermazione delle destre alle elezioni legislative in programma per l'anno venturo. Così, come già un altro socialista francese prima di lui – Jacques Delors, la cui posizione, in questa fase particolare di globalizzazione montante, abbiamo già avuto modo di osservare nel capitolo II – anche Mitterrand intuiva la necessità di adeguarsi politicamente al cambio epocale in atto, adattando le proprie posizioni e il proprio credo al nuovo contesto. Sarebbero state queste le premesse per l'affermazione su tutto il continente di quel modello socioeconomico nato in Germania sulle ceneri della Seconda Guerra Mondiale e che prese il nome di «*Soziale Marktwirtschaft*», economia sociale di mercato¹⁹⁵.

In chiusura, infine, un commento personale del cronista ci permette di osservare nuovamente come, in questa fase specifica, il discorso sulle privatizzazioni fosse avvertito ancora da certi

194 G. Martinotti, *Anche per Mitterrand privato è bello*, «Affari & Finanza», 7 aprile 1985, p. 7. Troviamo poi molti altri articoli sui generis, in qualche misura sintomatici della «battaglia ideologica» che si avvertiva allora in atto. Cfr., ad esempio, B. Valli, *Sulla Francia una brezza liberista*, «La Repubblica», 18 maggio 1986, p. 11.

195 Per una introduzione al tema Cfr. A. M. Petroni, *The Social Market Economy: Relevance in a Globalized Economy*, Lezione tenuta presso la Fondazione "La Caixa" e il Club Of Rome, Barcelona, Palau Macaya, 3 febbraio 2020.

settori della società come qualcosa di cui solo alcuni avrebbero potuto beneficiare, dunque di un processo verso cui mantenere – se non sospetto – quantomeno una certa prudenza. Troviamo scritto infatti: «Il momento per privatizzare è quindi il migliore, se non fosse per il sarcasmo che rischia di suscitare: dopo aver socializzato le perdite, il governo socialista si appresta a privatizzare i profitti».

Sotto questo punto di vista sembra significativo anche un articolo successivo, in cui addirittura si parla di una «parabola del neoliberismo»¹⁹⁶, dando così per inteso che essa si trovasse già allora nella sua fase discendente. Il pezzo cominciava infatti così: «Mentre sta consumandosi la parabola politica di Reagan vanno emergendo le crepe del suo disegno neo-liberista. Certo l'attenzione è oggi polarizzata sull'imponenza del deficit pubblico come sulle crescenti difficoltà nel ridurre il deficit della bilancia commerciale. Ma questa è la parte visibile dell'iceberg. Gli osservatori più attenti sottolineano infatti che la deregulation ha avuto conseguenze profonde sulla struttura produttiva». In particolare, la deregolamentazione economica e finanziaria messa sistematicamente in atto dall'amministrazione statunitense, a partire dai primi anni Ottanta, avrebbe contribuito paradossalmente a indebolire la struttura produttiva nazionale, a favore delle grandi *corporations* (specie nel settore tecnologico) e dell'industria straniera, specie in quei Paesi in cui il costo della manodopera si manteneva basso. La reazione, secondo l'autore, era costituita da un progressivo ritorno dello Stato nell'economia americana:

È indicativo osservare come in America siano oggi proprio i governi e le comunità locali a introdurre con forza una sorta di piano, di intervento pubblico nella politica industriale, incentivando la localizzazione e la crescita di centri di ricerca o di imprese industriali. È lo spirito pragmatico della cultura americana che avverte come il solo libero mercato sia del tutto insufficiente a stimolare l'innovazione e l'imprenditorialità.

Tale inversione di tendenza si sarebbe manifestata sia a livello teorico, accademico¹⁹⁷, che, poi, nella pratica¹⁹⁸.

È, ad ogni modo, la parte che segue quella che risulta più significativa ai nostri occhi, riferendosi direttamente alla realtà italiana e alle tendenze in essa in atto. Secondo l'autore, il «vento reaganiano neo-liberista (meno Stato più Mercato)» aveva infatti «investito con forza» anche l'Italia ed era stato lì «assorbito come una spugna». Parte della ragione risiedeva certo nell'abnorme – e ingiustificata, da un punto di vista economicistico – espansione del settore pubblico nell'industria; presenza che, poi, era stata «troppo spesso sinonimo di sprechi, di inefficienze, di cattiva gestione e di sottogoverno dei partiti». La deregolamentazione in Italia aveva presto assunto dunque l'aura di uno strumento di potenziale grande innovazione, di vera e propria liberazione delle energie vitali di un mercato produttivo, quello nazionale, di cui si avvertiva nettamente il potenziale ma lo si percepiva al contempo frustrato dall'inefficienza della «macchina statale». L'autore, tuttavia, sottolineava anche i rischi di un eccessivo sbilanciamento verso il libero mercato; rischi che si erano già manifestati nella

196 C. Castellano, *La parabola neo-liberista*, «La Repubblica», 14 gennaio 1987, p. 10.

197 «Filoni significativi della nuova cultura accademica [...] stanno rimettendo in discussione l'assioma che il modello concorrenziale, fondato sull'impresa privata, sia teoricamente il più efficace.» *Ibidem*.

198 «Fa inoltre una certa impressione leggere l'introduzione di David Rockefeller presidente della New York City Partnership al rapporto commissionato al consulente Booz-Allen (High-tech New York) in cui si sottolineano l'urgenza di politiche coordinate pubblici-privati affinché la stessa New York oggi troppo condizionata dalle attività terziarie e finanziarie non resti marginalizzata nella crescita dei nuovi settori tecnologici. Come colpisce, infine, la rapidità di risposta esplosa nel 1986 dell'industria giapponese che ha intensificato gli investimenti manifatturieri diretti negli Usa al fine di contrastare la ormai strutturale rivalutazione dello yen e i crescenti rischi di protezionismo sempre più presenti negli Stati Uniti. Si potrebbe quasi dire che paradossalmente il Giappone starebbe per diventare l'artefice del processo di reindustrializzazione dell'economia americana anche perché è banale ma non è inutile richiamarlo gli Usa restano il più grande mercato del mondo.» *Ibidem*.

Penisola sotto le sembianze di un «totale abbandono nei fatti degli ambiziosi programmi legislativi [...] e dei grandi progetti infrastrutturali, di cui il piano nucleare resta l'esempio più eclatante». Se globalizzazione e «Terza rivoluzione industriale» avevano mostrato con impietosa evidenza quanto il nostro Paese mancasse «in alcune infrastrutture tecnologiche (trasporti su rotaia, telecomunicazioni, viabilità nelle aree metropolitane, energia)» andava tuttavia notato come «la nostra industria privata (ancor oggi fondata sulle piccole aziende)» si dimostrasse storicamente «capace, abile e vitale nello sfruttare soprattutto le risorse inventive e tecnologiche del presente, orientata sui settori che offrono rendimenti economici a ciclo breve». L'esperienza degli anni Ottanta stava confermando poi che il capitalismo privato italiano, «per motivi di scala», incontrava enormi difficoltà ad entrare in determinate filiere tecnologiche avanzate (nell'aerospaziale, innanzitutto; ma poi anche nelle tecnologie energetiche e biomediche e nel comparto dell'elettronica). Settori in cui la competitività era sempre più concentrata «tra grandi gruppi a scala internazionale, supportati dai singoli Stati». Un passaggio particolarmente rilevante, quest'ultimo, perché ci mostra in effetti come certe dinamiche, poi giunte a piena maturazione soltanto ai giorni nostri, fossero già in stato embrionale avanzato oltre trent'anni fa. Quello che certi autori chiamano oggi «capitalismo politico»¹⁹⁹ era infatti una tendenza evidente, in ambito internazionale, già nella seconda metà degli anni Ottanta (siamo ora nel 1987) e si mostrava attraverso la concentrazione progressiva di determinati settori industriali, considerati strategici ai fini dell'interesse nazionale, nelle mani di quello stesso Stato che una sempre crescente vulgata avrebbe voluto adesso, al contrario, espulso dall'economia.

La soluzione individuata dall'autore per il Paese si riferiva dunque all'esigenza di inserire il sistema produttivo nazionale «in un nuovo ciclo di investimenti tecnologici e di nuove attività industriali», volto innanzitutto a rendere meno fragile il profilo competitivo internazionale italiano. A tale fine occorreva essere pragmatici e ammettere che nella realtà peculiare della Penisola «solo il sistema delle partecipazioni statali potrebbe assumersi responsabilità di direzione dei nuovi investimenti tecnologici, reperendo sul mercato parte delle stesse risorse finanziarie». Il ragionamento proseguiva, poi, affermando che, al fine di assecondare una simile fase di transizione, «sarebbero [stati] anche più coerenti ulteriori smobilizzi di attività ormai di fatto secondarie». Certo, si sarebbe dovuto ripensare «al ruolo, alla struttura, agli obiettivi specifici degli enti di gestione e soprattutto dell'Iri e dell'Eni come pure ai meccanismi che rendano effettiva l'autonomia gestionale rispetto ai partiti». Ciò che era importante riconoscere, ad ogni modo, era che anche l'Italia avesse bisogno di una nuova politica industriale dedicata ai settori strategici; una politica che riuscisse a combinare pianificazione statale e libero mercato. Solo «le imprese a partecipazione statale, proprio per la loro natura mista» potevano realisticamente operare in questo senso, in Italia, agendo da «locomotiva per l'intero sistema».

Una visione questa che, sullo scorcio degli anni Ottanta, pareva incontrare ancora un consenso piuttosto ampio. Il PCI, ad esempio, per quanto in piena ridefinizione politico-ideologica dopo l'avvio della *Perestroika* nell'Unione Sovietica, sosteneva con forza il ruolo di guida dello Stato in economia, pur ammettendo la necessità di una maggiore apertura all'iniziativa privata. Ora, se il primo punto è certo rilevante, colpisce del resto maggiormente il secondo – l'apertura verso il mercato di un partito marxista: segno questo che – lentamente, ma inesorabilmente – i tempi stessero davvero cambiando. Spunti interessanti in questo senso emergono dalla cronaca di un evento organizzato proprio dai comunisti italiani attorno al

199 Cfr. A. Aresu, *Le potenze del capitalismo politico: Stati Uniti e Cina*, La Nave di Teseo, 2020. Il capitalismo politico altro non è se non la declinazione industriale «post-fordista» dell'utilizzo dell'economia per fini politici; tendenza questa in cui – come mostrato diffusamente nel presente scritto – l'Italia conserva una lunga tradizione.

tema delle partecipazioni statali²⁰⁰. Qui l'autore notava in effetti come «ormai dimenticato il conflitto tra lavoro e capitale e definitivamente sepolto lo Stato sociale» il PCI puntasse «sulle singole imprenditorialità». A ridefinire la posizione ufficiale del partito in materia era il suo responsabile economico, Alfredo Reichlin, il quale sottolineava infatti come Europa e Italia si trovassero nel mezzo di «una feroce battaglia sull'orientamento da dare all'economia mondiale» e che l'esito di tale lotta avrebbe consegnato inevitabilmente dei vincitori e degli sconfitti. «L'Italia [...] rischia di perdere il controllo sul proprio futuro. Rischia di abbandonare spazi importanti nei mercati internazionali. Rischia soprattutto, di lasciarsi sfuggire definitivamente la locomotiva dello sviluppo economico», affermava infatti Reichlin. L'assunto fondamentale del responsabile economico del PCI era dunque che, pur assecondando le spinte a una progressiva liberalizzazione dell'economia, si rivelava opportuna in quella specifica fase una superiore e salda presenza dello Stato:

L'impresa privata da sola non può farcela, è quindi necessaria un'intesa tra il settore pubblico e quello privato. Ecco quindi il ruolo, nuovo, di primaria importanza, delle Partecipazioni Statali che devono essere strumento di una politica economica coraggiosa. In sintesi: "più mercato e più Stato".

Tali parole ci permettono dunque di constatare, da un lato, l'ampiezza del consenso che ancora la figura dello Stato imprenditore incontrava nella cultura politica – ma anche economica – italiana; dall'altro, il progressivo margine di approvazione che pure l'idea di un maggiore spazio all'iniziativa privata si andava ricavando in quella stessa società: tanto che ora tale approvazione iniziava ad allargarsi entro ambiti in cui sino a poco tempo prima sarebbe stata impossibile da cogliere.

Altro segnale di questa tendenza è il moltiplicarsi, sulle pagine dei giornali, degli articoli legati al tema delle privatizzazioni, sull'onda degli andamenti particolarmente positivi dei listini azionari delle aziende francesi e britanniche di recente de-nazionalizzazione²⁰¹, a cui certa stampa – e soprattutto certe aree politiche: in quella fase, in particolare, i repubblicani – contrapponeva la farraginosità del processo di privatizzazione italiano²⁰².

Che intorno alla metà degli anni Ottanta anche in Italia si iniziasse a guardare con attenzione crescente al fenomeno delle privatizzazioni appare dunque chiaro. La ragione, come detto, risiedeva innanzitutto nella sempre maggiore intraprendenza, in questo senso, da parte dei governi di tutta Europa. In un articolo intitolato «L'Europa si privatizza» leggiamo in effetti²⁰³:

La Germania vende sul mercato quote significative di dieci società possedute dallo Stato, nomi quali la Lufthansa e la Volkswagen. In Inghilterra le imprese ancora pubbliche sono ormai pochissime: circa 12.000 miliardi negli ultimi mesi dallo Stato ai privati. In Italia dove l'industria pubblica ha circa un quinto dell'economia nazionale si comincia a tornare indietro: l'Iri cede il suo settore alimentare, l'Eni manda in Borsa le sue società. Perfino la Francia che della nazionalizzazione aveva fatto un'ideologia guarda ai privati con occhi diversi. Lo stesso accade in paesi a governo socialista come la Svezia e la Spagna che cercano il sistema di rendere appetibili le industrie di Stato in modo da poterle vendere. Il vento di privatizzazione ha investito tutta l'Europa cancellando differenze di ideologie, di governo e perfino la tradizionale distinzione che voleva che alcune industrie, come i servizi di pubblica utilità, fossero gestiti dallo Stato. "Business is none of the government's business" fare affari non è un affare del governo, sembra essere questa una delle massime dominanti.

200 G. Scipioni, *Il matrimonio Stato-privati locomotiva dello sviluppo*, «La Repubblica», 18 gennaio 1987, p. 46.

201 F. Fabiani, *Gran rientro di Paribas in Borsa. A Parigi le azioni vanno a ruba*, «La Repubblica», 20 gennaio 1987, p. 52; *Vanno a ruba le azioni British Airways*, *Ivi*, 10 febbraio 1987, p. 56; *Le privatizzazioni fanno breccia. Boom dei titoli a Tokyo e Parigi*, *Ivi*, 11 febbraio 1987, p. 49.

202 G. Scipioni, *“Le privatizzazioni IRI vanno al rallentatore”*, «La Repubblica», 28 febbraio 1987, p. 54.

203 A. Carini, *L'Europa si privatizza*, «La Repubblica», 14 maggio 1985.

Significativo è poi che, sempre tra le righe del pezzo in questione, si facesse notare che, generalmente, «il ritorno al privato» e la relativa deregolamentazione economica e finanziaria si fossero tradotti nell'effetto «immediato di un taglio secco nei prezzi dei servizi praticati».

All'interno di questo quadro complessivo di grande attenzione per il fermento europeo, una certa attenzione merita il così detto «affare Westland», in quanto tale vicenda finisce per mostrare in maniera evidente i limiti pratici di questo diffuso slancio liberista, anche da parte dei suoi stessi sostenitori più accesi.

Westland, società aerospaziale britannica, venne messa sul mercato proprio intorno al 1985, suscitando presto l'interesse di gruppi europei (fra questi l'italiana Agusta – partecipata statale attraverso l'Efim – e la Fiat) e americani. Attorno all'affare nacquero tuttavia dei dissidi, nello specifico tra il segretario alla Difesa, Michael Heseltine, che preferiva una soluzione europea, e il primo ministro, Margaret Thatcher, che invece propendeva per degli acquirenti americani. Ora, senza addentrarsi in una cronaca degli eventi pure molto densa e stimolante²⁰⁴, basti ragionare sul fatto che le manovre *politiche* della premier Thatcher andassero evidentemente a contraddire i principi liberisti di cui aveva nel tempo fatto bandiera e che il suo intervento diretto nella vicenda avesse finito per distorcere di fatto il mercato, per ragioni di superiore sicurezza nazionale. Ciò non sorprende: abbiamo visto più volte all'interno della nostra narrazione, quanto stringenti e pratici – per nulla ideologici – fossero i limiti entro cui il processo delle privatizzazioni dovette muoversi, non solo in Italia. Nel caso specifico della vendita della Westland subentravano due visioni differenti dell'interesse nazionale britannico: quella del segretario alla Difesa, Heseltine, che puntava su un rafforzamento tecnologico e militare continentale che comprendesse anche Londra; quella del primo ministro, Thatcher, poi, che sempre di più avrebbe dato segno di preferire un'intesa «atlantica», a scapito del proprio coinvolgimento nel progetto di integrazione europea. Logico, dunque, il tentativo di stabilire dei vincoli alla vendita della società in questione; vincoli che, tuttavia, confliggevano con tutta quella montante retorica che stiamo osservando e che pretendeva di fatto «meno Stato e più Mercato» nell'economia europea.

Il tema dell'equilibrio complesso tra ideologia e prassi, nell'ambito delle privatizzazioni, è del resto di grande interesse e rilevanza e, come detto più volte, risulta centrale all'interno della presente analisi. Ciò che stava accadendo a livello globale, la spinta internazionale verso un'economia maggiormente orientata al Mercato: questo era un aspetto fisiologico, una naturale e incontrastabile evoluzione del sistema capitalista; a sostenerla stava poi – come stiamo osservando nel presente capitolo – una base ideologica che raggiunse un'intensità anche particolarmente forte in taluni Paesi (Regno Unito, su tutti, ma anche Stati Uniti d'America). Tali fattori, del resto, si vennero a scontrare con la complessità del sistema statocentrico che dominava – e domina – le relazioni internazionali e che, pure costretto ad adattarsi alle mutate circostanze, per sopravvivere, si reggeva su dei capisaldi essenziali a cui non poteva in alcun modo derogare.

Come il caso Westland ci ha parlato dunque di certe ingerenze statali nelle scelte economiche della «ultraliberista» Gran Bretagna thatcheriana, il processo di privatizzazione di enti a partecipazione statale avviato in Francia proprio a metà degli anni Ottanta ci fornisce ulteriori elementi di comprensione delle strategie adottate dagli altri Paesi europei nella gestione della complessa transizione industriale di fine secolo.

Sullo scorcio del 1986, infatti, le cronache descrivevano lo scontro istituzionale tra Commissione Europea – da una parte – e Francia – dall'altra – proprio sul tema delle privatizzazioni²⁰⁵.

204 J. Pickard, B. Thompson, Archives 1985 & 1986: *Heseltine warned Thatcher over Westland bid*, «Financial Times», 30 dicembre 2014; S. Tropea, *E Agnelli manda a dire: "Non disturbate il manovratore"*, «La Repubblica», 11 gennaio 1986.

205 F. Papitto, *La Commissione CEE contesta le privatizzazioni francesi*, «La Repubblica», 25 settembre 1986.

Di fronte alla decisione del governo Chirac di de-nazionalizzare «tre grosse società come Paribas, Assurances Generales de France e Saint-Gobain», Bruxelles valutava le proprie modalità di intervento, in quanto la legge francese emanata a tale fine si poneva in contrasto con gli articoli 221, 58 e 52 del Trattato di Roma «che obbligano gli stati membri a porre su un piano di rigorosa uguaglianza gli operatori economici dei dodici paesi». Il conflitto si concentrava in particolare sull'articolo 10 della legge francese, il quale poneva invece evidenti discriminazioni tra gli operatori economici nazionali e quelli esteri, stabilendo in effetti che: «l'ammontare totale dei titoli ceduti dallo Stato a persone fisiche o morali straniere non potrà superare il 20 per cento del capitale dell'azienda. Questo limite può essere ridotto quando lo esiga la protezione degli interessi nazionali»; e sull'articolo 13, poi, il quale addirittura esplicitamente prevedeva la possibilità di un trattamento finanziario preferenziale (i termini di pagamento, l'eventuale attribuzione gratuita di azioni) a «persone fisiche di nazionalità francese o residenti» in Francia.

Di fronte ad un simile atteggiamento di grande circospezione da parte delle autorità francesi nei confronti del Mercato, la Commissione sceglieva in quel primo frangente di evitare lo scontro frontale, attendendo piuttosto di verificare «caso per caso» l'applicazione della legge. Nel corso dell'articolo che narrava tali eventi venivano ricordate, tuttavia, le passate pregiudiziali da parte di Parigi nei confronti dell'ingresso di proprietà straniera sul territorio nazionale, citando tra gli altri casi quello dell'annullamento «della concessione a Berlusconi per “La Cinq” e la quota di programmazione riservata ad autori francesi».

La scelta della Commissione di astenersi dall'intervento veniva dunque velatamente criticata, nell'articolo, sottolineando come a motivare una simile cautela fosse, sì, «la preoccupazione di non aprire subito una disputa politico-ideologica sulle privatizzazioni», ma notando al contempo come «a presiedere l'esecutivo di Bruxelles» fosse proprio «l'ex ministro delle Finanze di Mitterrand, Jacques Delors» e lasciando così supporre un trattamento di favore, nei confronti di Parigi, che difficilmente sarebbe stato accordato – *ceteris paribus* – a Roma.

Il pezzo si chiudeva, infatti, come segue: «Ma anche decantando la polemica bruxellese da questi aspetti tutto sommato marginali, non si può non rilevare che la scelta del silenzio contrasta singolarmente con la rivendicazione di un ruolo più attivo per la Commissione proprio in materia di politica economica in vista della costruzione del mercato unico europeo senza frontiere entro il 1992. E i principi della legge francese fanno innegabilmente a pugni con tutta la logica del mercato senza frontiere».

Alla luce di tali evidenze pare particolarmente significativo allora notare come l'approccio comunicativo scelto dalle istituzioni francesi in tale occasione fosse in profondo disaccordo con la pratica sin lì adottata. In un altro articolo di giornale del periodo, infatti, troviamo la descrizione di una pubblicità legata alla privatizzazione proprio della Saint Gobain²⁰⁶:

È una notte di tempesta. Uno stallone si libera dalle briglie e si allontana verso una collina rocciosa. La musica aumenta. Il cavallo comincia a galoppare. Una voce esclama: "Quando si dà aria all'economia, tutti respirano meglio". Lo spot pubblicitario che da diversi giorni viene mandato in onda dalla televisione francese, annuncia che il dirigismo, l'intervento statale in economia, che risale al ministro delle finanze di Luigi XIV, Jean-Baptiste Colbert, è finito.

Una simile propaganda, promossa con decisione²⁰⁷ dallo stesso esecutivo che andava poi però a porre vincoli netti alle medesime privatizzazioni, ci dà la misura di quanto la componente ideologica rappresentasse in certa parte una sorta di giustificazione, dunque, quasi un modo per «vendere» il prodotto privatizzazioni all'opinione pubblica, in un momento in cui la montante marea della globalizzazione e della rivoluzione tecnologica rendeva tale scelta

206 E. Morelli, *Parigi e Londra cedono i gioielli pubblici*, «La Repubblica», 23 novembre 1986.

207 «La privatizzazione della Saint Gobain è stata accompagnata da una campagna pubblicitaria massiccia, costata circa 15 miliardi di lire.» Ibidem.

praticamente obbligata per la classe dirigente europea. Una dinamica molto complessa, quindi, che giustifica in qualche modo le parole dell'allora presidente dell'IRI, Franco Nobili, che come già ricordato più sopra parlò – a questo proposito – di «discorsi di moda» che andavano a inquinare una realtà ben più articolata.

Un altro documento che fornisce elementi rilevanti per la nostra analisi del contesto culturale in cui si venne progressivamente innestando il discorso sulle privatizzazioni in Italia, è un articolo contenente alcune dichiarazioni di Giorgio La Malfa – figlio di Ugo, membro del Partito repubblicano e già ministro del Bilancio e della Programmazione Economica – e le relative repliche del ministro Darida e del presidente dell'IRI, Prodi. Di fronte alla crisi sempre più evidente del modello delle partecipazioni statali nel nostro Paese e, più in generale, dello Stato imprenditore, La Malfa suggeriva infatti una soluzione drastica e – almeno in quel momento – irrealistica: «privatizzare tutto il privatizzabile, rifondare la normativa che regola le aziende a partecipazione statale, mettere un rigoroso blocco all'ingerenza dei politici sulle scelte di gestione e sulle nomine dei vertici delle aziende». Irrealistica perché in quel momento, come sappiamo, non era ancora giunto a maturazione quell'insieme di condizioni che si sarebbero poi rivelate determinanti a formare il «vincolo esterno» alle privatizzazioni, vera e propria *conditio sine qua non*, senza la quale tale processo non avrebbe certo avuto la portata che invece incontrò. Più che le affermazioni di La Malfa – comunque interessanti nel mostrare ancora una volta come le privatizzazioni venissero viste in maniera crescente come una vera e propria medicina, in sé, all'inefficienza del Pubblico – sembrano del resto rilevanti le risposte giunte di conseguenza. Riguardo alla reazione del ministro Darida, leggiamo²⁰⁸:

Il processo di risanamento dell'industria pubblica non può – secondo Darida – che essere graduale e di lungo respiro. Le partecipazioni statali rappresentano il 15% dell'occupazione industriale e oltre un terzo degli investimenti produttivi del paese, sono una realtà complessa che non va giudicata nel breve periodo. La via per uscire dalla crisi – ha detto il ministro – l'abbiamo in realtà già avviata riaffermando il principio di economicità, e il miglioramento della situazione degli enti di gestione lo conferma. Darida ha difeso anche le nomine: "impossibile sfuggire all'influenza politica – ha detto – tuttavia le nomine che ho fatto io hanno ottenuto un generale consenso".

Pare interessante qui notare come Darida sottolineasse l'esigenza di tempo, di gradualità, per affrontare in maniera adeguata delle modifiche strutturali all'impianto industriale nazionale, specie se dell'ampia portata che già allora si prospettava. Torneremo su questo aspetto nel dettaglio nel prossimo capitolo, ma si può già qui rilevare come gli stessi vertici dell'apparato statale auspicassero una gradualità nelle riforme e richiamassero dunque a delle modifiche non estemporanee, dettate dalla fretta, ma – piuttosto – «di lungo respiro».

In secondo luogo, va notato come – ancora una volta – venisse richiamato il principio di economicità nella gestione delle aziende partecipate: principio troppe volte sconfessato nel tempo, ma che, se rispettato, avrebbe potuto già di per sé costituire parte della soluzione alla crisi industriale italiana, più ancora della stessa modifica della personalità giuridica delle imprese pubbliche. Significativa poi l'ultima affermazione del ministro, relativa all'impossibilità di sfuggire all'influenza politica nel momento di effettuare nomine dirigenziali nelle aziende di «Stato».

Molto interessanti, al solito, anche le dichiarazioni di Prodi, che pur non aggiungendo molto a quanto già sopra detto, ci permettono di constatare nuovamente come in questa fase – e senza appunto la decisiva pressione del Trattato di Maastricht, in primis, e della crisi finanziaria e di quella politica del 1992, in secundis e tertiis – l'intenzione non fosse decisamente quella di dismettere in maniera massiccia gli enti a partecipazione statale, quanto piuttosto trovare un nuovo e maggiore equilibrio tra pubblico e privato, conducendo dunque lo Stato verso quel

208 *La Malfa sulle PP. SS.: "occorre privatizzare"*, «La Repubblica», 28 gennaio 1986.

ruolo non più di diretto azionista, ma piuttosto di guida – o stratega – che nel tempo avrebbe assunto in maniera sempre crescente.

Leggiamo infatti:

"Gli enti di gestione hanno accumulato buchi e perdite non perché le leggi non esistessero – ha detto Prodi – ma perché non venivano rispettate. Più che cambiarle quindi è necessario rispettarle e integrarle. Un punto dove la normativa è carente, come hanno dimostrato recenti vicende, è quello delle privatizzazioni, ed è uno di quelli per i quali è necessario e urgente colmare la lacuna". La politica delle privatizzazioni infatti, secondo il presidente dell'Iri, va perseguita ma solo in quei casi in cui c'è una coincidenza di obiettivi con i privati. Nel corso del 1985 attraverso privatizzazioni parziali e ricorso al mercato, l'Iri ha incassato ben 3300 miliardi. La strada da percorrere è quella della collaborazione con l'industria e il capitale privato da una parte e dall'altra quella dell'efficienza, una via che le aziende hanno già intrapreso. "È necessario porre fine alla politica dei salvataggi – ha detto Prodi – assicurando agli enti di gestione l'adeguata autonomia imprenditoriale".

Che lo Stato avrebbe mantenuto, anche in futuro, il proprio ruolo centrale e decisivo, Prodi era del resto convinto, tanto che non perdeva occasione per «bacchettare» tutti coloro che, con troppa leggerezza, davano per superato il ruolo statale nell'economia. Significativo a questo proposito un suo intervento in occasione di un convegno in Abruzzo, di cui troviamo traccia sempre sui giornali²⁰⁹. Secondo il «Professore», infatti, non era concepibile «un processo di sviluppo e di trasformazione industriale in assenza dello Stato». Tanto meno in un Paese come l'Italia, il cui sistema produttivo molto doveva all'intervento di risanamento operato con la creazione dell'IRI. Non aveva senso, dunque, «contrapporre pubblico e privato in modo manicheo. Ciò che al massimo viene messo in discussione è la qualità dell'intervento statale». Parole ancora una volta importanti, utili a discernere il vero tema della questione, totalmente estraneo a questioni ideologiche; questioni che pure si affacciavano ancora con frequenza nel dibattito pubblico.

L'articolo terminava poi con la chiosa che segue e che pone una certa enfasi, nuovamente, sul tema della scelta di qualità – e non più di quantità – che andava fatta da parte del Pubblico riguardo alle aziende in cui esso intendeva mantenere la propria presenza: «Sul tema delle privatizzazioni Prodi ha fatto rilevare come negli ultimi anni si sia allargato l'azionariato di alcune società IRI grazie alla cessione a privati di quote di partecipazione *non strategiche*»²¹⁰. Riguardo alla natura strategica degli investimenti su cui lo Stato avrebbe dovuto concentrarsi, in futuro, Prodi tornava poi l'anno successivo, spiegando²¹¹:

“Siamo stati accusati – ha detto Prodi – di agire secondo una logica mercantile pensando soprattutto alle dismissioni e alle privatizzazioni ma questo non è vero; in molti campi la presenza pubblica rappresenta una garanzia di sviluppo. Basti pensare a settori come le telecomunicazioni, le grandi reti e l'impresa siderurgica che è difficile privatizzare in blocco anche se alcuni settori sono più adatti a uno sviluppo privatistico”. Prodi ha rilevato che l'Iri, nei prossimi anni, dopo aver riportato in attivo i suoi conti, guarda ai nuovi interventi possibili nei settori strategici: nuovi materiali, microchips, telefonia. “Ma, – ha aggiunto Prodi – è importante sottolineare che occorre agire in una logica internazionale; anche nelle telecomunicazioni dopo l'accordo tra Itt e Cge l'Italia deve trovare un partner dentro o fuori l'Europa che ci consenta di stringere un accordo internazionale valido”. “Nell'aeronautica, poi, – ha aggiunto il presidente dell'Iri – una dimensione solo nazionale vorrebbe dire la fine”.

Investimenti mirati, dunque, da concentrare in settori specifici e produttivi – liberandosi dunque di quella logica costosa e ormai anacronistica dei meri salvataggi – e soprattutto da

209 Prodi: “Lo Stato fattore essenziale per lo sviluppo dell'economia”, «La Repubblica», 17 maggio 1986, p. 42.

210 Il corsivo è nostro.

211 Prodi: *nessuna ingerenza nella gestione delle Bin*, «La Repubblica», 10 gennaio 1987, p. 49.

indirizzare verso un mercato non più prevalentemente nazionale, ma continentale e anzi, sempre più globale.

Ancora, incontriamo spunti interessanti riguardo alle privatizzazioni in un articolo pubblicato nella seconda metà del 1986, in cui compare la sintesi di un incontro organizzato dalla Fondazione Matteotti, dal titolo: «Dimissioni, una strategia per le Partecipazioni statali?», a cui parteciparono i presidenti di IRI, ENI ed EFIM (Prodi, Reviglio e Sandri), oltre al ministro delle Partecipazioni Statali e a quello del Bilancio, Romita. L'articolo ci interessa, oltre che per alcuni contenuti particolari emersi, per il tono impostogli dall'autore, che sin dal principio sottolineava la «necessità di sopprimere qualsiasi elemento ideologico nelle valutazioni relative alla vendita di aziende pubbliche»²¹². E ancora:

Meno ideologia e più pragmatismo. Questo deve essere il motto della politica di privatizzazioni degli enti pubblici. Politici e tecnici, almeno su questo punto, sembrano tutti d'accordo, anche se non mancano differenze di accenti.

Le dimissioni²¹³ dovevano infatti essere considerate e affrontate dal punto di vista della «gestione aziendale» e risultare comunque orientate verso «un saggio empirismo».

Rilevante, a questo proposito, un commento sempre di Prodi, il quale affermava che, appunto in tema di privatizzazioni, fosse opinione comune che queste non dovessero riguardare settori strategici, ma che, d'altra parte: «il carattere strategico o meno di una società o di un settore economico rappresenta un problema di ardua definizione per la mobilità del quadro economico e per le diverse esigenze dei vari interlocutori». Nell'individuazione dei settori davvero strategici per l'interesse nazionale, nel loro riconoscimento quanto più possibile libero, scevro da condizionamenti politici, nella capacità di adattamento, anche, rispetto a un quadro economico in repentino e costante mutamento, che avrebbe potuto ridefinire completamente i propri margini ancora una volta entro brevissimo tempo: dalla capacità del sistema industriale nazionale (sotto l'indirizzo, beninteso, dello Stato) di rispondere a tali sollecitazioni sarebbe dipeso dunque l'esito delle privatizzazioni, nel senso di un rafforzamento o – al contrario – di una perdita di competitività internazionale del «sistema Paese». Su questo punto – decisivo per la nostra analisi – torneremo in seguito, per poi esprimere le nostre personali conclusioni in chiusura.

Prodi proseguiva, dunque, difendendo le scelte dell'IRI nei casi Alfa Romeo e Italtel e affermando che tali operazioni non avevano risposto a una logica di smobilizzo quanto a una, uguale e contraria, «di rilancio di queste imprese», aggiungendo poi che «per troppo tempo si [fosse] dimenticato il vero ruolo delle Partecipazioni statali, punto di equilibrio tra pubblico e privato».

Ancora una volta riceviamo quindi conferma di quanto distante fosse dalla classe dirigente del tempo – in questa fase specifica – l'intenzione di imporre modifiche strutturali massicce al sistema industriale nazionale, ribaltando, come poi invece in parte avvenne, il paradigma dello Stato imprenditore in Italia.

Una visione meno mediana e più sbilanciata invece a favore del Pubblico emergeva invece dalle parole del presidente dell'ENI, Franco Reviglio (avremo modo nel prossimo paragrafo di approfondire nel dettaglio il suo pensiero). Reviglio affermava infatti di non partecipare «all'orgia di soddisfazione che si verifica ogni volta che si ha un passaggio dal pubblico al privato». Il Pubblico poteva infatti, a suo avviso, essere tanto efficiente quanto il Privato, aldilà di tutti i «pregiudizi ideologici» già allora evidentemente diffusi, a riguardo. Sulla questione delle attività strategiche esprimeva dunque una posizione in parte differente da quella di Prodi: a suo parere andava infatti «rovesciata l'impostazione corrente e dichiarate incredibili le attività strategiche, previa individuazione delle stesse». Il presidente dell'ENI si

212 G. Martinotti, *Privatizziamo, ma con giudizio*, «La Repubblica», 11 luglio 1986, p. 44.

213 «Orrendo termine adottato dal "politichese" e ormai entrato nell'uso comune.» *Ibidem*.

diceva favorevole sia alla cessione di aziende ai privati sia all'introduzione sul mercato di quote di società pubbliche, specificando tuttavia che, tali modifiche strutturali dovevano necessariamente rientrare entro strategie complessive, generali, senza muoversi nei singoli casi concreti in maniera estemporanea o slegata.

Se simili posizioni risultavano ancora piuttosto diffuse nel Paese, è vero anche che, risalendo gradualmente il corso degli anni, diviene sempre più facile imbattersi – sulle pagine dei giornali – in critiche nei confronti dell'intervento pubblico in economia o in opinioni comunque dissenzienti verso il particolare approccio utilizzato in Italia nella gestione della politica industriale del periodo. In un articolo del 1988²¹⁴ troviamo infatti alcune considerazioni stimolanti, in questo senso: stimolanti soprattutto perché, ancora una volta, sfuggono a particolari pregiudiziali ideologiche e riescono a cogliere entrambe le prospettive interessate – quella pubblica come quella privata.

«In questi giorni» si legge nell'articolo «si parla sempre più spesso di possibili operazioni che curiosamente non vanno nella direzione dal pubblico al privato, come sta accadendo in altri paesi e come i tempi farebbero supporre, ma nella direzione dal privato al pubblico, un po' come succedeva all'inizio degli anni Trenta». All'origine di una simile, provocatoria riflessione stava, «tanto per essere chiari», la recente notizia del «possibile» passaggio di quote della Olivetti dal gruppo Debenedetti all'IRI-Stet, della *joint venture* (che effettivamente si concretizzerà, come analizzeremo più nel dettaglio nel prossimo paragrafo) tra ENI e Montedison e di «altre operazioni minori».

«Nessuno oggi può dire se queste operazioni andranno in porto e quindi se assisteremo a una nuova ondata di pubblicizzazioni al posto delle privatizzazioni di cui si è pure parlato» proseguiva quindi il pezzo; e noi oggi sappiamo che – aldilà della vicenda Enimont, pure estremamente complessa – una simile tendenza a nuove nazionalizzazioni non ebbe poi luogo. «Anzi, è possibile che parte di esse restino sogni e che gli attuali proprietari di impianti e botteghe debbano cercarsi altri destinatari. Ma certo l'aria che si respira è questa». L'autore affermava quindi non ci si dovesse scandalizzare, ma ricordava del resto «una simpatica serata trascorsa alla Bocconi» durante la quale era stato presentato un «intelligente studio congiunto dell'università milanese e della Luiss di Roma sulla necessità e utilità di privatizzare 130 o 140 aziende pubbliche». Aziende che non costituivano, per lo Stato, un elemento di interesse strategico e che dunque avrebbero potuto uscire «tranquillamente» dalle partecipazioni statali, «per la semplice ragione che non si capiva perché vi rimanessero». Qualora lo Stato «avesse avuto il coraggio» di avviare questa massiccia tornata di privatizzazioni, si sarebbero ottenuti almeno due risultati importanti. Il primo: le casse pubbliche avrebbero incassato una cifra compresa tra i 70 e i 100 mila miliardi di lire che – se pur diluite «nell'arco di tre o quattro anni» – avrebbero certo agevolato una politica di progressivo rientro del debito pubblico²¹⁵. Il secondo (e questa parte certo ci interessa maggiormente): «restituire al mercato, al mondo dell'imprenditoria privata, del profitto, 130 o 140 aziende», opera questa giudicata particolarmente «meritoria, perché indubbiamente si sarebbero messe queste imprese nelle condizioni di essere gestite con più efficienza». E ancora: «sembrava, quella sera, di respirare finalmente un po' di aria assennata. E il messaggio era chiarissimo: lo Stato doveva uscire dal suo torpore e trovare il coraggio di rimettere in moto un po' di mercato e un po' di capitalismo, una certa dose di amore per il rischio e per l'impresa, come altri paesi, dalla Francia all'Inghilterra, hanno già fatto. Come tutti sanno, non è successo assolutamente nulla [...]: se oggi c'è un paese in controtendenza, è sicuramente l'Italia».

214 G. Turani, *Pubblico e privato: torna il profumo degli anni Trenta*, «Affari & Finanza», 11 marzo 1988, p.1.

215 Del debito pubblico italiano e della necessità di un suo pronto ridimensionamento parlava del resto con insistenza, già tre anni prima, il Professor Mario Monti. Cfr. ad esempio: M. Monti, *Come rinnovare la politica del debito pubblico*, «Corriere della Sera», 5 gennaio 1985, p. 1.

La consueta equazione «Pubblico: inefficiente, Privato: efficiente» veniva tuttavia bilanciata da un giudizio successivo che ci mostra ancora una volta la profondità effettiva del problema di una transizione industriale da un sistema chiuso e introverso come quello italiano a uno invece aperto e pienamente globalizzato. Era invero un dato di fatto che il panorama delle imprese «medio-grandi» fosse, in Italia, storicamente piuttosto povero, il che rappresentava un limite strutturale decisivo in quella fase. Come ci si poteva infatti affidare al Privato senza una adeguata cultura del mercato che sorreggesse lo sforzo, alla base? Le considerazioni derivanti da tale quesito sembrano particolarmente interessanti da osservare:

Eppure in questa storia quasi tutti hanno ragione. L'Iri e l'Eni fra i primi. In questi anni Prodi e Reviglio hanno risanato i loro rispettivi imperi e quindi che male c'è, se approfittano di qualche occasione che il mercato offre per allargare i propri confini e rendere più coerenti le proprie attività? Anni fa non avrebbero potuto farlo semplicemente perché non ne avrebbero avuto i mezzi. Oggi possono pensare di crescere e anche loro, come le imprese private, sono soggetti alla logica della crescita. Ci siamo abituati per alcuni decenni a vederli sempre immobili a gestire immutabili aziende-disastro, ma adesso la musica è cambiata. E quindi, dal loro punto di vista, non fanno che fare, e bene, forse, il proprio mestiere. Gli imprenditori privati non sono nel torto nemmeno loro. Se la Montedison è nei guai e decide di vendere qualcosa, è appunto quello che tutti chiedono da anni, e con particolare insistenza da alcuni mesi, per evitare una catastrofe finanziario-borsistica imperniata su Foro Bonaparte. E se De Benedetti decide che la Olivetti è diventata meno strategica all'interno di suoi piani e la mette sul mercato, allora chi altro può comperarla se non l'Iri-Stet? Rimane, però, il paradosso di un Paese che, forse, si avvia appunto a nazionalizzare chimica, grande distribuzione e informatica proprio nel decennio del trionfo del privato.

Perché accadeva questo? La risposta, secondo l'autore, era una sola: in quegli anni l'Italia aveva fatto molti passi in avanti. E le imprese, sia pubbliche che private, si erano risanate in misura a volte «persino incredibile». Dove si era invece fallito era stato nella creazione di «nuove famiglie», di imprese – soprattutto – di grande dimensione. Era quello ciò che mancava al capitalismo italiano, in una fase storica in cui una simile lacuna poteva significare il declassamento economico e politico internazionale, la condanna – cioè – all'irrelevanza così tanto temuta lungo tutta la storia nazionale unitaria²¹⁶. I grandi gruppi privati, in altre parole, erano «sempre gli stessi» in Italia; dunque, quando qualcuno intendeva «rimescolare un po' le carte», «uscire da un settore per entrare magari in un altro», magari per necessità – «come è nel caso Montedison» – non trovava nessuno in grado o comunque pronto ad assumersi l'onere di un'acquisizione. E allora, ecco, non restava che rivolgersi «agli unici altri giganti presenti» sul mercato: gli enti statali. Con il «rischio» così di «avviare delle operazioni che invece di andare nel senso della storia (nuovi imprenditori, imprese libere e capaci di stare sul mercato sorrette dalla forza dei risparmiatori e della Borsa) vanno nella direzione contraria,

216 Risulta troppo nota la definizione dell'Italia quale «*lunching power*», così come le ragioni che sottendono a una simile definizione, per soffermarsi, in questa sede. Pare del resto folgorante, in proposito, un commento di Henry Kissinger: «L'Italia seguiva leggi politiche diverse e aveva un diverso concetto del ruolo dello Stato rispetto al resto dell'Europa occidentale. [...] Indubbiamente i problemi interni assorbivano la massima parte delle attenzioni dei più alti dirigenti del Paese, sì che la politica estera veniva ad assumere un ruolo secondario. [...] Qualunque fosse il motivo, ogni nuova visita mi lasciava l'impressione che il suo principale compito si esaurisse all'atto stesso del nostro arrivo all'aeroporto. Questo stava a significare che gli Stati Uniti prendevano sul serio l'Italia; produceva inoltre, con fotografica evidenza, l'impressione che i leader italiani venivano consultati. Dopo le accoglienze preliminari i ministri italiani si comportavano come se la loro cosmica saggezza li dissuadesse dal pretendere che il loro punto di vista sugli affari internazionali influenzasse gli avvenimenti in modo sostanziale. [...] Sia che i colloqui si tenessero col presidente del Consiglio sia col ministro degli Esteri, la politica interna rimaneva costantemente la principale preoccupazione. Il ministro degli Esteri italiano vantava alcuni dei diplomatici più abili e intelligenti che io abbia mai incontrato. Ma in fondo non si poteva talvolta evitare l'impressione che, a discutere col loro ministro degli Esteri di problemi internazionali, si corresse il rischio di annoiarlo». Cit. in D. Caviglia – M. Cricco, *La diplomazia italiana e gli equilibri mediterranei*, Rubbettino, 2006, p. 9.

quella dei mastodonti di Stato che diventano sempre più grandi. Restituendoci un profumo da anni Trenta che, chissà perché, sembra proprio stonato».

L'aspetto maggiormente interessante che emerge dall'articolo appena scorso è la descrizione fedele della realtà peculiare italiana che ne emerge. La presenza forte dello Stato nell'economia nazionale – quale che fosse il «peccato originale» di una simile dinamica – era giustificata, infatti, e anzi richiesta dalla debolezza strutturale del grande capitalismo privato italiano. Un capitalismo privato che in alcun modo avrebbe allora – e d'un sol colpo – potuto sostenere lo sforzo ingentissimo di assorbire una parte consistente delle imprese che lo Stato pure sembrava sempre più orientato a cedere.

Su questo aspetto strutturale specifico – su questo problema, si potrebbe dire – pareva esserci in Italia una consapevolezza diffusa, anche in quegli stessi ambiti che chiedevano a gran voce un'inversione netta di tendenza rispetto al ruolo interventista che lo Stato aveva, nell'ultimo mezzo secolo, assunto con decisione nell'economia nazionale.

A tal proposito, all'interno del medesimo partito Repubblicano – come già visto, il più puntuale nel perorare le cause di deregolamentazione e denazionalizzazione – le voci non erano tutte egualmente concordi e decise. Nello stesso momento in cui a Roma si trattava la formazione di un nuovo governo, infatti, (siamo nel 1988) a Milano si svolgeva un incontro di alto profilo tra alcuni dei maggiori del partito (Spadolini, Visentini, Battaglia, La Malfa), con l'intenzione di stabilire una linea comune proprio su temi quali partecipazioni statali e antitrust. È soprattutto il primo intervento, quello di Spadolini, a interessarci. Leggiamo infatti, nel resoconto riportato sui quotidiani²¹⁷:

Partecipazioni statali vuol dire, in questo momento in cui la Sme vuole comprare la Standa, l'Enichem pensa a comprare l'Uniroyal e a stringere rapporti con la Montedison, soprattutto 'privatizzazioni o ampliamento dell'area pubblica nell' economia'. La posizione repubblicana non è un mistero: no agli acquisti delle Partecipazioni statali, sì alle vendite. Ma ieri le posizioni non sono state così lineari, a testimoniare di un fermento che, anche all' interno del partito che su questo tema è più rigoroso, esiste. Il presidente del Senato Giovanni Spadolini, aprendo la discussione, dice che il nodo del problema non consiste nella riduzione della presenza dello Stato, ma nella riforma del suo intervento, nello spirito di quella economia mista in cui si identifica la Costituzione.

Apertura che appare tanto chiara quanto significativa, in quanto ancora una volta sgomberava il campo da possibili dogmatismi.

Altro intervento interessante è quello del senatore Bruno Visentini (già ministro delle Finanze e della Programmazione Economica), il quale affermò come fosse «assurda» la concezione per cui lo Stato dovesse «vendere beni pubblici per ripianare il suo indebitamento». La strada indicata dal senatore, va detto, rispondeva molto più a criteri economici che politici; il che è correttissimo e ben si confà a una figura estremamente seria e preparata qual era appunto Visentini (avremo modo di approfondire il suo pensiero nel capitolo IV). Tuttavia, si ritiene che i fatti²¹⁸ dimostrino come un certo grado di commistione tra, appunto, economia e politica

217 *Le Partecipazioni Statali devono soltanto vendere*, «La Repubblica», 19 marzo 1988, p. 58.

218 Per quanto riguarda la vicenda delle privatizzazioni in Italia alcuni si sono già osservati, altri si analizzeranno di seguito. Più in generale – e riferendoci maggiormente al presente – la crisi economico-finanziaria (2007) e quella successiva, legata alla pandemia di Covid-19 (2020) hanno mostrato come l'intervento statale in determinati settori sia appunto positivo e, anzi, imprescindibile. A questo proposito: «La globalizzazione e la sfida delle economie emergenti hanno esasperato la competizione tra i produttori di beni e servizi dei vari paesi, ma, inevitabilmente, anche tra i sistemi-paese. La crisi, distribuendo asimmetricamente i suoi effetti nei vari Paesi, ha accentuato la pressione competitiva sui Paesi più colpiti, tra i quali il nostro. Già rilevante in passato, il ruolo dei Governi, nel sostenere la crescita e la competitività delle economie nazionali è andato crescendo, in tutto il mondo. La crisi ha prodotto un ritorno ad importanti interventi dello Stato anche in Paesi, come Gran Bretagna e USA, che passavano per essere rigorosi difensori del laissez faire.» F. Bassanini, *La politica industriale dopo la crisi: il ruolo della Cassa Depositi e Prestiti*, in «L'Industria», Il Mulino, aprile 2015.

sia non solo fisiologico, ma indispensabile. Se Visentini auspicava infatti la cessione di «aziende manifatturiere che non operano in regime di monopolio, come per esempio l'Ansaldo e l'Italtel», va considerata del resto la rilevanza strategica che tali due aziende rivestivano (e rivestono²¹⁹) per il Paese. Non possono insomma essere le sole – pur doverose – valutazioni economiche a muovere la «politica industriale» di uno Stato – o di una unione di Stati, nel caso europeo. Occorre infatti anche una visione politica, strategica appunto, complessiva, che permetta di valutare con lucidità e lungimiranza quali settori possano essere lasciati al Mercato e quali invece debbano restare – del tutto o in parte – sotto il «cappello» statale. La mancanza di maturità attorno a simili ragionamenti ha impedito lungamente all'Europa di esercitare un ruolo politico, oltre che economico, forte a livello internazionale²²⁰; e questo certo non può essere visto in termini positivi, tanto che oggi si cerca di porvi rimedio²²¹.

Ad ogni modo, poi, Visentini indicava nella collaborazione sempre maggiore tra pubblico e privato una strada percorribile, con reciproco potenziale profitto. «Insomma per alcune aziende la via giusta è quella della cessione, per altre il risanamento in collegamento con i privati e salvaguardando la parità di condizioni» proseguiva infatti l'articolo.

Su questo punto, molto vicino alla posizione di Visentini si rivelava anche Lorenzo Necci, presidente dell'Enichem, il quale ricordava – tuttavia – come tra impresa pubblica e privata esistessero sensibili differenze in tema di competitività e capacità di risposta alle sollecitazioni del mercato. Leggiamo infatti: «Si va verso processi di innovazione e mondializzazione delle imprese e se i privati, se ne hanno i mezzi, possono muoversi in questa ottica, i pubblici fanno più fatica. Necci non lo ha detto, ma in sostanza il problema è che ogni volta che una azienda a partecipazione statale intende muoversi, deve convincere troppa gente. La [sua] proposta, che è poi la strada da lui perseguita nell' Enichem, è quella delle joint venture».

Se da un lato, quindi, iniziava a fare capolino nel dibattito nazionale una discussione più strutturata e urgente, riguardo al problema posto dalle privatizzazioni, possiamo notare in questa fase ancora una certa prudenza sul tema dei rapporti Stato-Mercato, perlomeno da parte della classe politica del tempo; e, aspetto rilevante, anche da parte di quelle correnti dichiaratamente più favorevoli al libero mercato.

Il resoconto dell'assemblea si chiude infine con le dichiarazioni di Riccardo Gallo: «uno degli economisti del Pri, consigliere economico del ministro dell'Industria Adolfo Battaglia». Gallo, «assai preciso e schematico nella sua relazione» sottolineava come sul tema delle privatizzazioni mancasse ancora un preciso progetto governativo. Si stava venendo a creare, dunque, «una situazione di confusione che [favoriva] le interferenze politiche». Sino a quel momento, infatti, le privatizzazioni concluse avevano riguardato quasi soltanto «aziende in perdita cedute a prezzo negativo» oppure si erano rivelate il frutto di «decisioni casuali e discrezionali». Secondo Gallo era urgente innanzitutto «precisare il significato dell'allocazione “settore strategico”» e di «riprogettare il ministero delle PpSs come responsabile delle privatizzazioni, vigilante sui settori strategici e sulle gestioni straordinarie e liquidatorie».

La sensazione, suffragata del resto dai fatti, è che stesse montando progressivamente in quel periodo una maggiore e più diffusa consapevolezza riguardo all'irrevocabilità del fenomeno

219 Ansaldo confluì nel 1993 in Finmeccanica – oggi Leonardo, azienda attiva in settori decisivi per l'interesse nazionale quali difesa e aerospazio. Italtel venne invece assorbita da Telecom Italia, la cui vicenda approfondiremo nel prossimo capitolo; basti qui dire che il settore delle telecomunicazioni era allora – ed è a maggior ragione oggi – dirimente da un punto di vista sia economico che politico (si pensi soltanto al dibattito, oggi vivacissimo e non solo nel Paese, su 5G e rete unica).

220 A. Aresu, *L'Europa è diventata una colonia tecnologica*, «L'Espresso», 1° luglio 2020; A. Aresu, *Le potenze del capitalismo politico: Stati Uniti e Cina*, La Nave di Teseo, 2020.

221 B. Hall, *EU needs common telecoms rules to thwart Huawei's 5G threat*, «Financial Time», 18th December 2019.

delle privatizzazioni di enti pubblici, in Italia. I segnali provenienti da Gran Bretagna, Francia e anche Germania (oltre che gli indirizzi sempre più chiari manifestati dalla Commissione Europea) non lasciavano infatti dubbi sul fatto che il cambio di paradigma nella politica industriale fosse venuto per restare. Al contempo – e parallelamente – risultava anche piuttosto diffusa, nel Paese, l'idea che l'Italia si trovasse già in ritardo nell'adattamento alle mutate circostanze e che, anzi, le sue autorità politiche ed economiche mancassero di un piano complessivo in grado di governare gli eventi, anziché subirli.

Entrambe queste tendenze sono facilmente rinvenibili in un fondo di Carlo Scognamiglio²²² – economista, rettore della Luiss, personalità molto vicina al ministro del Tesoro, Carli, e considerato fra i «padri» delle privatizzazioni italiane. Scognamiglio da una parte indicava le privatizzazioni come crocevia necessario per il Paese: qualcosa che non si poteva ormai già più scegliere o rifiutare. I fenomeni in atto erano troppo grandi, infatti, per poter essere indirizzati dai singoli; dunque tutte le discussioni che venivano fatte sull'intensità e la dimensione che si doveva cercare di imprimere al fenomeno, non erano che sterili tentativi di resistenza, destinati certo a fallire. D'altro canto, tuttavia, l'autore affermava di non essere scandalizzato dalla tendenza contingente di certe aziende pubbliche italiane a ingrandirsi, acquisendo medie e grandi imprese private. Un simile atteggiamento era suggerito dallo stesso Mercato, che metteva a disposizione opportunità che poi spettava al «*management*» delle diverse aziende decidere se cogliere o meno. *Management* «il quale non deve fare altro che servire nel migliore modo possibile l'interesse dei propri azionisti, quali che siano gli azionisti», ossia quale che sia la natura dell'impresa: appunto, pubblica o privata. Ciò che invece incontrava il suo disappunto era il constatare come «su questo tema di politica industriale, come del resto su quasi tutti i temi di politica economica, la confusione [fosse] sovrana. Non essendovi traccia di una linea scelta da chi potrebbe farlo, chiunque si sente autorizzato a sostenere qualsiasi cosa, e senza troppo bisogno di argomentare». Addirittura, più avanti, Scognamiglio affermava che in Italia la politica industriale non esistesse, del tutto. La debolezza del sistema politico, dunque, finiva per essere additata, ancora una volta, quale primo male italiano:

La verità è che in questo Paese abbiamo vissuto di rendita su un'idea che un piccolo gruppo di economisti riuscì ad imporre alla fine degli anni Settanta. Nino Andreatta, che di quel gruppo era l'esponente più noto e influente, la riassume, con il suo gusto per la battuta, dicendo che non è il cambio a doversi adeguare alla produttività dell'industria, ma è quest'ultima che deve adeguarsi al cambio. La Banca d'Italia ha poi condotto questa politica in modo perfetto. Dando il dovuto riconoscimento al governo Craxi per la battaglia condotta e vinta sulla scala mobile, si può dire che sono solo queste le politiche che hanno portato alla situazione attuale: un settore privato che dà risultati molto brillanti, per quanti ne può dare; e un settore pubblico che è la palla al piede della nostra economia, oltre che a quello dei semplici cittadini.

Di fronte a una dicotomia tanto radicale (Privato: «brillante», Pubblico: «palla al piede») le soluzioni prospettate, tuttavia, sfuggivano a logiche ugualmente massimaliste. Se era pur «giunto il tempo di proporre una nuova politica economica», lo Stato risultava comunque contemplato in essa, senza utopiche proposte di una sua completa e definitiva estromissione dall'economia. Scognamiglio sollecitava infatti, semplicemente, la ricerca di una maggiore efficienza nel settore pubblico, obiettivo per cui «l'allargamento dell'area di mercato» si rivelava come sorta di *conditio sine qua non*.

Molta fiducia, in particolare, era rivolta verso l'azionariato diffuso. In quegli anni, secondo l'economista lombardo, si era verificata in Italia una «autentica rivoluzione nel mercato finanziario». «Da tre a cinque milioni di risparmiatori» erano diventati infatti azionisti, «direttamente o tramite i Fondi». Era, in tal modo, venuta a cadere «l'unica vera e seria

222 C. Scognamiglio, *Privatizzazioni, scelta obbligata*, «Affari & Finanza», 15 aprile 1988, p.11.

ragione» che aveva «storicamente giustificato il mantenimento nelle mani pubbliche di gran parte delle imprese italiane», ossia: «l'inesistenza di un mercato in cui collocare le azioni».

Date tutte quelle premesse, la denazionalizzazione si rivelava dunque una scelta possibile e, anzi, auspicabile, «almeno per questi motivi»: innanzitutto poteva rivelarsi una «condizione essenziale per una seria politica di rientro del debito pubblico»; quindi poteva contribuire a ridurre il disavanzo primario; ancora, avrebbe rafforzato il mercato azionario, «la cui erraticità dipende molto della ristrettezza dell' offerta» e avrebbe sostenuto «con nuove forze il processo di internazionalizzazione dell'industria italiana»; «probabilmente», infine, avrebbe migliorato «l'efficienza della gestione delle imprese, con benefici per tutti, a cominciare dallo Stato» che avrebbe incassato maggiori imposte, vista la accresciuta redditività.

Una grande fiducia, dunque, per il Mercato, entità che, se lasciata libera di agire, avrebbe aumentato i benefici economici – e dunque sociali – per tutti gli attori economici, compreso lo Stato. Un principio questo basilare all'interno della teoria economica liberista e che avrebbe acquisito un credito via via crescente, nella società italiana come in quella europea.

Secondo Scognamiglio, poi, gli obiettivi di politica industriale attribuiti alle imprese pubbliche potevano essere raggiunti senza la proprietà pubblica delle imprese. Frase questa in certo modo ambigua, stava tuttavia a indicare la possibilità di un intervento pubblico, nei settori ritenuti strategici per l'interesse nazionale, pur senza una diretta presenza dello Stato nelle imprese designate. La soluzione implicita era appunto l'azionariato diffuso: l'ingentissima mole di risparmio privato dei cittadini italiani, che poteva essere destinato verso l'industria – dunque in direzione di investimenti produttivi – piuttosto che nel semplice finanziamento del debito pubblico, attraverso l'imposizione erariale. Una soluzione lungimirante, del resto, se è vero che oggi lo Stato, da imprenditore, si è fatto soprattutto organizzatore/investitore, lasciando evolvere il proprio ruolo in economia in maniera tale da assecondare gli stessi mutamenti che allora si lasciavano solo intuire e che nei successivi decenni sono divenuti invece strutturali (internazionalizzazione economico-finanziaria, superiorità del Diritto Europeo su quello interno nelle materie sopra indicate, vincoli alla spesa pubblica, obbligo di pareggio di bilancio...) ²²³. Una simile, differente impostazione avrebbe così permesso anche di recidere quei «legami» che nel tempo si erano fatti troppo stringenti, «fra queste imprese e i politici, che rappresentano l'azionista occulto (ma neppure poi tanto) del sistema». I casi di denazionalizzazione che pure si erano verificati sino a quel momento, infatti (Alfa Romeo, Lanerossi, Mediobanca), non potevano essere valutati come un adeguato cambio di paradigma, in quanto erano «stati decisi all'interno delle Partecipazioni statali e non – come sarebbe [stato invece] necessario per un'autentica denazionalizzazione» – dal Parlamento, attraverso una apposita legge.

Su tutti questi argomenti, a trovarsi in particolare accordo e – anzi – ad assumere una posizione più nettamente sbilanciata a favore del Mercato erano quei settori economici e politici vicini a Confindustria. Se abbiamo già visto il ruolo particolarmente attivo nel dibattito da parte degli esponenti del Partito repubblicano italiano, sembra di particolare rilievo osservare adesso come anche gli ambienti più moderati all'interno del panorama politico nazionale – segnatamente, la DC – iniziassero allora (sullo scorcio del decennio) a mostrarsi maggiormente accondiscendenti verso la prospettiva di una stagione riformistica che riguardasse in maniera strutturale il sistema delle partecipazioni statali. Lo spartiacque, naturalmente, era stata l'adesione italiana all'AUE (1986) e la sua successiva entrata in vigore (1987): evento di cui si è già parlato diffusamente e che segnò la fine di una stagione e l'inizio di una fase economica necessariamente transnazionale.

223 Cfr. ad esempio M. Giacchetti Fantini, *La 'straordinaria mutazione' del ruolo di Cassa Depositi e Prestiti nel passaggio dallo Stato azionista allo Stato investitore*, in «federalismi.it», Le società partecipate al crocevia, n. 6, 16 novembre 2018, <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=37356>. Di particolare rilievo, in proposito, anche F. Bassanini, *op. cit.*

Leggiamo dunque, in un articolo risalente alla fine di aprile del 1988²²⁴ (il governo De Mita si era da pochi giorni insediato a Palazzo Chigi), di un incontro organizzato proprio da Confindustria, all'interno della cui cornice si palesò una chiara convergenza tra il nuovo esecutivo e i vertici della grande industria privata italiana:

Parla Gianni Agnelli. Un discorso breve, per metà prevedibile, ma per l'altra metà sorprendente. [...] Ebbene Agnelli una cosa chiara l'ha certamente detta: che nel nostro sistema democratico va applicata la regola dell'alternanza; che uno degli ostacoli a che questo avvenga è rappresentato dalle suggestioni ideologiche dell'economia di Stato, ancora molto forti in una parte dello schieramento politico; e che più presto questa situazione è superata e meglio è, per la completezza del dibattito politico e per affrontare efficacemente il nostro fondamentale problema economico che è quello di ottimizzare le risorse indipendentemente dalla loro configurazione politica o giuridica. È un invito, mai tanto esplicito e diretto, affinché si creino anche in Italia quanto meno le condizioni per un alternarsi di schieramenti politici al potere e quindi è un invito, anche questo evidente, al Partito comunista perché si liberi da quello statalismo in economia che ci rende più simili ai paesi in via di sviluppo che non alle nazioni più evolute. Di economia di Stato in Italia ce n'è fin troppa, visto che, come ricorda Agnelli, il settore pubblico occupa da noi circa un terzo delle attività economiche, quota che non ha riscontro in nessun altro paese avanzato.

Agnelli invitava dunque, sostanzialmente, a una politica di «larghe intese» o quantomeno di convergenza sui temi più urgenti dell'agenda economica, con il fine di avviare un programma di riforme sul modello francese. «La Francia di Mitterrand – leggiamo infatti nel pezzo – ha decisamente invertito la rotta puntando alle privatizzazioni, mentre da noi i pochi processi di privatizzazione avviati o attuati sono stati vissuti in modo traumatico e hanno sollevato imponenti casi politici»²²⁵. Allo stesso modo, Luigi Lucchini – presidente di Confindustria – il quale prese la parola dopo «l'Avvocato», espresse «sostegno» e «attenzione» per «l'impianto qualificato del programma di De Mita, soprattutto per la parte che [riguardava] le riforme istituzionali».

D'altra parte De Mita rispondeva, scrivendo a Lucchini «una lettera di quattro pagine, cariche di riconoscimenti e apprezzamenti per gli imprenditori»²²⁶. E come nota significativamente il cronista: «c'è un bello stacco fra l'odierna lettera del neopresidente del Consiglio e il discorso che il segretario democristiano pronunciò al celebre convegno del Lingotto nel novembre '85, tra la polemica di allora con la Fiat e la mano tesa di adesso». Ed è importante per noi, dunque, rilevare questo cambio piuttosto netto di atteggiamento, da parte di certi settori della politica, successivo appunto al 1986. De Mita – attraverso la voce del suo rappresentante, il vicesegretario Scotti – si rivolgeva infatti, appunto, «con mano tesa» agli industriali privati, definiti «interlocutori determinanti dello sviluppo e della trasformazione» del Paese e anche «protagonisti del cambiamento economico e culturale». Oltre a tali, formali, aperture, il presidente del Consiglio ammetteva poi certe «colpevoli inefficienze dell'apparato pubblico»,

224 V. Sivo, *Agnelli: "Serve l'alternanza"*, «La Repubblica», 24 aprile 1988, p. 4.

225 Sembra interessante notare, tuttavia, che nella stessa Francia – non solo in Italia, dunque – si manifestassero palesi resistenze al fenomeno delle privatizzazioni. Si consideri ad esempio: *Privatizzazioni a rischio*, «La Repubblica», 5 novembre 1989, p. 42, in cui leggiamo: «Le privatizzazioni effettuate dal governo Chirac sono costate allo Stato francese fra i 1.790 e i 4.230 miliardi di lire, perché le società in questione sono state vendute sul mercato a prezzi inferiori al loro valore reale. È questo il parere della Commissione parlamentare d'inchiesta, presieduta dal socialista Raymond Douyère, che per circa dieci mesi ha indagato sull'operazione. I dettagli del rapporto - ben 370 pagine - saranno resi noti solo martedì, ma una settimanale specializzata ha anticipato alcune delle conclusioni cui sono giunti i commissari. L'indagine, voluta dal gruppo socialista, ha suscitato pareri contrastanti fra maggioranza e opposizione, ma i membri della commissione hanno deciso all'unanimità di rendere pubblici i testi delle 65 audizioni effettuate in questi mesi. Fra l'86 e l'88, la privatizzazione di 12 gruppi e di Tfl (la prima rete televisiva) ha portato nelle casse dello Stato 70 miliardi di franchi, ma questa cifra poteva essere più elevata e avrebbe potuto anche sfiorare, sostiene il rapporto, i 90 miliardi di franchi».

226 De Mita non poté essere personalmente presente all'incontro proprio perché impegnato nel dibattito sulla fiducia, al Senato.

arrivando poi a dire che «chi vorrà modernizzare l'altra faccia della luna (ossia l'ordinamento pubblico con le sue arretratezze) dovrà tenere conto dei modelli organizzativi e amministrativi, della mentalità senza frontiere prodotti dagli industriali». Ancora: la lettera di De Mita parlava «della lezione di una certa cultura d'impresa che ha fatto crescere e radicare i valori dei privati» ed elogiava «il mecenatismo culturale, assieme alla straordinaria vitalità del sistema imprenditoriale». Certo, subito dopo ricordava che lo Stato fosse «qui con tutti i suoi diritti e doveri», lasciando così intuire la ferma intenzione del Pubblico di non rinunciare comunque alla centralità del proprio ruolo nell'economia. Eppure, l'enfasi era in quel momento soprattutto sui doveri: «quello di ricondurre il settore pubblico alle condizioni del mercato, di favorire lo sviluppo, di dare all'economia le regole di cui ha bisogno, di sgomitare la matassa di lacci e laccioli della bardatura dirigista, delle autorizzazioni, dei vincoli, infine il dovere di rompere le cause strutturali del disavanzo e quindi del debito pubblico». «Quasi un abbraccio» concludeva il cronista, con una certa, lieve ironia.

Ma a cosa era dovuto, dunque, un simile repentino cambio di direzione da parte di certi settori della classe dirigente, sino ad allora piuttosto refrattari a strutturali modifiche in tema di politica economica e, più specificatamente, industriale? La risposta la troviamo sul fondo dell'articolo ed è del resto quella già, sopra, più volte indicata. La globalizzazione dei mercati, l'Atto Unico Europeo e l'«obiettivo 1992» avevano imposto un'agenda chiara, che non si poteva ormai più ignorare. «La dimensione europea – leggiamo infatti – è il minimo necessario per avere speranze di competizione».

Come più volte ripetuto, ciò che avrebbe ulteriormente e definitivamente condizionato queste macro-dinamiche sarebbe stata l'improvvisa e inattesa caduta del Muro di Berlino, con la relativa accelerazione del processo di unificazione tedesca e, assieme, di integrazione europea. Da quel momento in poi – lo abbiamo visto nel capitolo precedente – il discorso sulle privatizzazioni divenne di stretta urgenza politica, oltre che economica, il che mutò completamente prospettiva e dimensione del problema. Le privatizzazioni divennero un obiettivo concreto e strutturale nell'agenda della classe dirigente italiana e così tutto questo contorno culturale che stiamo sondando, questo «vento neoliberalista» prese effettivamente a soffiare più forte.

Tutto ciò che era stato il sistema industriale, finanziario e anche sociale italiano dal Dopoguerra a quel momento venne strutturalmente messo in discussione, tanto che il dibattito venne attraversato da voci che oggi possono sembrarci irrealistiche e distanti, ma che danno certo la misura del grado di incertezza e novità che si respirava allora²²⁷.

Se per tutti gli anni Ottanta, sino appunto alla caduta del Muro, quello delle privatizzazioni era rimasto un progetto prioritario per il Paese, certo, ma non particolarmente urgente né tale da comportare modifiche strutturali all'impianto economico e finanziario nazionale, dopo il novembre 1989 le cose mutarono repentinamente e gli eventi assunsero un'accelerazione che – come oggi sappiamo bene – toccò non solo l'ambito produttivo, ma la stessa classe politica italiana, che fu letteralmente travolta dal cambiamento. E come abbiamo sottolineato le parole di De Mita, che testimoniano un netto cambio di impostazione di una certa parte della Dc proprio sul tema delle partecipazioni statali, sembra utile adesso provare ad ascoltare anche altre voci, tracciando così un quadro più nitido e ampio del contesto politico italiano – appunto in netta evoluzione in quel momento.

A questo proposito, qualche elemento di interesse lo possiamo ricavare da un articolo del febbraio 1990, in cui riscontriamo innanzitutto un linguaggio molto più esplicito, molto più sbilanciato a favore delle privatizzazioni²²⁸:

227 Ad esempio, venne prospettata una radicale dismissione dello Stato dall'istruzione scolastica, tanto che lo stesso ministro della Pubblica Istruzione – e futuro presidente della Repubblica, Sergio Mattarella – fu costretto a intervenire per smentire ufficialmente la voce. Cfr. G. Pepe, *Mattarella promette: "La Scuola resterà nelle mani dello Stato"*, «La Repubblica», 3 febbraio 1990, p. 16.

228 F. Petrini, *La Malfa, Pci, Andreatta: "C'è l'Anonima partiti"*, «La Repubblica», 13 febbraio 1990, p. 43.

Sul nodo delle privatizzazioni delle aziende pubbliche si sta creando uno vero e proprio schieramento che travalica la maggioranza di governo e investe le opposizioni. Gli alfieri di questo gruppo che, in modo più o meno esplicito, fa riferimento alle tesi più volte espresse dall'attuale ministro del Tesoro, Guido Carli, stanno aumentando di numero e rischiano di sollevare un polverone all'interno del governo. L'accusa non è esplicita ma nel mirino di coloro che puntano l'indice contro l'Anonima partiti, intesa proterva nella lottizzazione, c'è la freddezza che sta mostrando l'esecutivo nel mettere in cantiere quella miriade di progetti di arretramento della sfera pubblica che avrebbero dovuto investire banche, assicurazioni, aziende a partecipazione statale, ferrovie, poste, elettricità. E non sono pochi coloro che paventano una sorta di patto occulto e trasversale per consolidare all'infinito il potere degli apparati sull'economia.

E se repubblicani e liberali già manifestamente, più volte, si erano schierati contro le «ingerenze della mano pubblica in economia» e contro i «boiardi di Stato» che guadagnavano – a scapito della produttività del Paese – dal sistema delle partecipazioni statali, ora anche correnti sempre più vaste e influenti della Dc si stavano attestando su posizioni simili riguardo a tali temi, pur con molti distinguo. «A dar man forte allo schieramento che si batte contro la lottizzazione e lo strapotere delle segreterie e degli apparati» si era mosso anche il partito comunista, infatti, che in quel momento si diceva stesse «preparando un progetto di legge per l'istituzione di una Agenzia in grado di guidare in trasparenza il processo delle privatizzazioni». Più significativo ancora era poi, di certo, l'appoggio alla causa da parte di Beniamino Andreatta, «professore della sinistra Dc e presidente della commissione Bilancio del Senato», il quale, nei giorni precedenti, aveva «sparato a zero» contro quella che lui stesso aveva definito «l'anonima partiti», accusata di gestire l'economia addirittura «con una logica sovietica». Andreatta sosteneva che i «burocrati di partito» venissero infatti «catapultati nei posti chiave senza averne i requisiti professionali, con l'unico criterio di una lottizzazione ormai sguaiata». A questa serie di attacchi, piuttosto netti, da parte dell'ex ministro del Tesoro, l'autore dell'articolo – da parte propria – poi commentava: «la conseguenza politica delle parole di Andreatta è quella di dare finalmente avvio ad una imponente retromarcia dall'economia da parte dello Stato».

Un tono²²⁹ dunque e dei contenuti sensibilmente diversi da quelli conosciuti sino a quel momento; sintomo questo di un contesto – politico ed economico, ma anche,

229 Pochi giorni dopo, lo stesso autore firmava un articolo ancora più esplicito in questo senso, a partire dal titolo. Cf. F. Petrini, *Pubblico non è bello*, «La Repubblica», 16 febbraio 1990, p. 41. Nella medesima settimana Claudio Martelli, del partito socialista, proponeva l'abolizione delle Partecipazioni Statali. Cfr. G. Schettino, *E Martelli apre un nuovo fronte: "Aboliamo le Partecipazioni Statali"*, «La Repubblica», 18 febbraio 1990, p. 3. Ancora, sempre negli stessi giorni, si giungeva a parlare del Pubblico come di una «oligarchia economica» e delle privatizzazioni come a una «sfida al primato dei politici». Cfr. S. Bragantini, *L'oligarchia economica*, «La Repubblica», 23 febbraio 1990, p. 10; E. Gaffino, *Una sfida al primato dei politici*, «La Repubblica», 23 febbraio 1990, p. 7. Un esempio ulteriore e significativo del clima mutato si ritrova poi in G. Modolo, *Quanto rende lo Stato privato*, «Affari & Finanza», 23 febbraio 1990, p. 4, in cui veniva presentata una lunga lista di settori in cui la crescente presenza privata si stava dimostrando più efficiente rispetto al Pubblico. Leggiamo, ad esempio: «Qui non ci piove proprio: da sempre, e forse per sempre, in tutto il mondo la gestione dei servizi postali ricade sotto l'ombrello dello stato. Ma... e qui viene il bello, nonostante questa premessa gli spazi per i privati si ampliano sempre più. Cosa ci starebbero a fare, ad esempio, le grandi società per l'inoltro celere di pacchi e missive in tutto il mondo, dalla Dhl alla Ups, alla Purolator, se i sistemi postali funzionassero alla perfezione? Perché negli Stati Uniti, dove le poste vantano una tradizione di comprovata efficienza, sono nate e hanno raggiunto il successo organizzazioni private come quelle appena citate? Evidentemente c'è qualcosa che non funziona nel meccanismo internazionale delle poste, qualcosa che ha invogliato i privati ad entrarvi prima con la speranza e poi con la certezza di realizzare profitti. Questo "quid" si chiama organizzazione, che nei sistemi pubblici è rimasta su posizioni arretrate mentre presso i privati ha ormai raggiunto prestazioni di alta professionalità. Ecco dunque che anche in Italia, afflitta da cronici ritardi rispetto al resto del mondo, il sistema postale si sta muovendo ed apre le porte ai privati. La forma più utilizzata è quella della spartizione dei compiti: i privati, siano essi le migliaia di corrieri espresso che battono i grandi centri urbani o le multinazionali dell'inoltro celere, si stanno progressivamente impadronendo dei servizi a più alto valore aggiunto, le consegne

conseguentemente, culturale – che si andava facendo via via più teso e, anzi, quasi schizofrenico.

La partita politica che si giocava su quel tema – ancora una volta: sulla comprensione della portata appunto travolgente di quel tema – si riusciva a intuire poi dalle «dure accuse» che il medesimo Andreatta rivolgeva al governo Andreotti, «imputato di sottovalutare l'importanza del problema e di aver messo da parte gli entusiasmi iniziali».

A margine di tali interventi sembra interessante poi un commento di Filippo Cavazzuti, senatore della Sinistra Indipendente, ministro del governo ombra del Pci e futuro sottosegretario del Ministero del Tesoro, il cui pensiero in tema di privatizzazioni avremo modo di approfondire nel prossimo capitolo. Secondo Cavazzuti, in quel momento di forte accelerazione delle dinamiche economiche già in atto, occorre, da una parte, «superare le contrapposizioni meramente ideologiche tra pubblico e privato» e, dall'altra, «favorire una riduzione della presenza dello Stato nell'economia». Riduzione che però, appunto, non avrebbe dovuto rispondere a logiche emergenziali, né tantomeno essere governata dalla fretta di ottenere risultati facili e rapidi. Sarebbe stato dunque necessario «regolamentare i meccanismi» che avrebbero poi guidato le privatizzazioni. Secondo Cavazzuti si rivelava ad esempio necessaria l'istituzione di una agenzia, «sul modello della Consob o della authority dell'antitrust», che fosse «in grado di valutare la congruità dei prezzi di vendita, le quote [...] riservate all'azionariato popolare, i tempi con cui le azioni [avrebbero dovuto essere] collocate sul mercato».

Sarebbe stato dunque necessario del tempo, in maniera tale da potere organizzare una riforma organica, strutturale dell'industria italiana, così da renderla in grado di competere efficacemente nel nuovo contesto globale. Come si avrà modo di vedere, tuttavia, proprio la variabile tempo risulterà la più scarsa in quel contesto, impedendo di fatto la realizzazione dei progetti più organici e articolati che pure vennero predisposti.

Ad ogni modo, che il clima generale fosse definitivamente cambiato era ormai evidente. Sempre più di frequente si discuteva sui giornali riguardo alle privatizzazioni e sempre più il tono risultava preoccupato del presunto ritardo italiano in materia – rispetto agli altri Paesi europei, almeno i più avanzati – e delle resistenze settarie della politica, che non sembrava ancora disposta ad accettare un cambiamento pure, ormai, inevitabile.

Simili pregiudizi muovevano certamente – va detto – da alcune basi di verità. Si è visto infatti come sino alla fine degli anni Ottanta l'intenzione della classe dirigente italiana fosse in sostanza quella di riformare il sistema delle partecipazioni statali, senza tuttavia smantellarlo, né modificarlo in maniera sostanziale. Con l'avvento degli anni Novanta e i grandi sconvolgimenti politici che questo decennio portò con sé, dal principio, le cose tuttavia mutarono radicalmente e, come ebbe a dire lo stesso ministro del Tesoro, Carli²³⁰, «nel quadro di un mercato unitario, come quello europeo» il concetto di partecipazioni strategiche perdeva «sempre più di significato», finendo per essere ormai nient'altro che uno «slogan», vuoto e da eliminare. A dover essere riesaminate – secondo Carli e una porzione crescente di opinione pubblica – erano dunque le stesse ragioni che avevano sino a quel momento giustificato la presenza di ampi settori delle partecipazioni statali sul mercato.

rapide da 50.000 lire a missiva, per intenderci. Al sistema pubblico restano quelli meno redditizi, come l'invio in abbonamento di pubblicazioni pubblicitarie che richiedono poche lire per copia. E lo stesso servizio dei telegrammi, monopolio assoluto dello stato, rischia di scomparire non appena si saranno diffusi anche presso il grande pubblico nuovi strumenti di comunicazione come il telefono personale mobile e il fax. Unico settore ancora largamente redditizio è il sistema dei conti correnti, ma anche qui incalza l'home banking (cioè la possibilità di effettuare pagamenti standosene comodamente a casa e manovrando il televisore trasformato in terminale operativo) e tra qualche anno l'odierno monopolio sarà obsoleto come il resto. In questa situazione, che vede i privati nettamente avvantaggiati rispetto all'operatore pubblico, per quale motivo i primi dovrebbero chiedere una modifica della situazione attuale? Il progresso tecnologico sembra lavorare a senso unico, emargina i colossi e privilegia gli sveltissimi: perché cambiare?».

230 M. Giannini – M. Ruffolo, *La scure di Carli sulle Pp Ss*, 29 giugno 1990, «La Repubblica», p. 33.

Toni drastici tornava a usare poi – poco tempo dopo l'intervento precedente, visto poc'anzi – il presidente della Commissione Bilancio del Senato, Beniamino Andreatta. Questi, comprendendo come ormai il Paese fosse di fronte a una scelta obbligata e osservando tuttavia in vaste porzioni della maggioranza un atteggiamento lassista e dilatorio, commentava così²³¹:

Osservando il comportamento del governo, del Parlamento mi viene in mente Mussolini che iniziò una guerra non rendendosi conto di essere senza un esercito e di aver solo generali. Continuiamo a combattere il deficit tenendo i carri armati in caserma. Si è perso in questo paese ogni senso di disciplina. Non ci sono più regole. Il governo ha approvato il disegno di legge per le pensioni d'annata. Non ha però dato un mandato imperativo al ministro del lavoro per rendere il nostro sistema previdenziale più vicino a quello europeo. Per non parlare delle migliaia di miliardi concessi agli statali o l'approvazione del nuovo sistema pensionistico per gli autonomi. Anche nelle cose più piccole viene fuori questa cultura del dono, del sussidio a tutti.

E, ancora più significativamente, indicava quale strumento per ridurre l'indebitamento pubblico del Paese la contrazione della spesa destinata alle infrastrutture:

Diciamo innanzitutto che in un paese dove vi è un forte investimento privato è possibile un taglio feroce delle risorse pubbliche destinate alle infrastrutture. I partiti o i politici che si stracciano le vesti e si scagliano contro questi tagli si preoccupano solo delle loro tangenti. In questo modo potremo risparmiare diecimila miliardi.

Affermazione questa distantissima dalla cultura odierna, figlia appunto di decenni di tagli al finanziamento di questo genere di interventi²³² e che oggi invece tende a riconoscere proprio nello sviluppo delle infrastrutture – fisiche e virtuali – il volano per la ripresa economica²³³; sviluppo di cui spesso, per semplici ragioni di scarsa redditività, i privati tendono a non volersi fare carico. Affermazione, del resto, utile ancora una volta a farci comprendere il clima particolare che si respirava allora, la forte volontà di cambiamento e l'ampia fiducia nei confronti della volontà/capacità del Privato di sostituirsi al Pubblico anche in settori dirimenti per la collettività²³⁴.

A questi tagli poi, sempre secondo Andreatta, occorre aggiungere una politica di riforme strutturali, legate alle privatizzazioni. Per fare questo, venivano suggerite misure ancora più drastiche, giungendo a prospettare la concessione di poteri «dittatoriali» per vincere le resistenze della politica:

La seconda misura riguarda le privatizzazioni. Andreotti deve avere il coraggio di dare poteri dittatoriali al ministro del Tesoro. Carli deve avere un mandato esclusivo nei prossimi mesi per poter decidere. Se i mercati finanziari non crollano per la situazione internazionale potremo ricavare un'altra decina di migliaia di miliardi dalla alienazione dei beni dello Stato.

Una posizione più mediana su tutte queste vicende la riscontriamo invece in una figura pure centrale nel dibattito sulle privatizzazioni: quel Franco Nobili, presidente dell'IRI, già citato tra queste pagine e che viene spesso presentato quasi come un «campione» della difesa del

231 G. Schettino, *Solo Carli dittatore può curare il deficit*, «La Repubblica», 5 agosto 1990, p. 6.

232 S. Rossitto, Bonetti: «Colmare il digital divide per realizzare pari opportunità», «Il Sole 24 Ore», 7 maggio 2020.

233 Vd. ad esempio: L. Galvagni, *Webuild, piano da 103 miliardi. «Le infrastrutture per ripartire»*, «Il Sole 24 Ore», 20 maggio 2020.

234 L'esempio paradigmatico, in questo caso, è la cessione della rete autostradale ai privati, avvenuta nel 1999. Su questo: cfr. M. d'Antoni, *Privatizzazione e monopolio. Il caso della Società Autostrade*, in R. Artoni, *op. cit.*

Pubblico rispetto alla progressiva avanzata del libero mercato²³⁵. Sono interessanti dunque alcune sue dichiarazioni²³⁶ rilasciate in occasione dello scoppio delle ostilità fra Iraq e Kuwait (agosto 1990), che ci mostrano una analisi complessiva, molto ampia, che spazia dalla politica internazionale a quella industriale e che offre spunti di riflessione stimolanti, che se pure riguardano solo in maniera tangente il tema di cui ci stiamo occupando, pure sembrano rilevanti nello svelare il clima di grande aspettativa che caratterizzava quel tempo: la sensazione palpabile, cioè, di stare attraversando una fase di netta transizione da un'epoca ormai finita a una, invece, completamente nuova, che andava allora iniziando.

Riguardo al contesto politico internazionale, di profondissima evoluzione in seguito, appunto, a Perestroika, crollo del Muro e rinnovo delle tensioni mediorientali, Nobili considerava che l'invasione del Kuwait fosse, alla vigilia, difficilmente prevedibile e che il suo avvio segnasse un duro colpo per chi aveva sperato che la fine della Guerra Fredda potesse comportare l'avvio di un'era di «pace perpetua»²³⁷. Una simile utopia non poteva realisticamente avere luogo infatti, «per due buone ragioni». La prima: la presenza di eserciti nutriti e «formidabili». La seconda: «che la pace, come la libertà, non viene data, concessa, ma conquistata, guadagnata, sofferta giorno per giorno, senza abbassare mai la guardia. C'è ancora troppo sottosviluppo nel mondo, troppe tensioni, troppi sprechi, troppe disuguaglianze».

L'intervistatore, a quel punto, domandò a Nobili se ritenesse che «la festa» fosse finita, riferendosi soprattutto al grande sviluppo economico conosciuto dalle economie occidentali nella seconda parte degli anni Ottanta. A una domanda che poteva suonare oziosa, Nobili rispose con alcune osservazioni che pare significativo riportare direttamente e che, se anche si sono nel tempo rivelate in parte errate (vedi il rapporto tra Nord e Sud del mondo), pure risultano importanti per comprendere il contesto appunto culturale dell'epoca:

L'espressione è di moda, ma mi pare generica. Credo l'abbia usata per la prima volta l'avvocato Agnelli per dire che il boom dell'auto era finito. Poi si è ampliato il significato dell'espressione per sottolineare che la fase di espansione, durata otto anni, era giunta al suo termine per la brutale impennata del prezzo del petrolio e prevedibilmente dell'inflazione. Nessuno può pensare di vivere in una festa perpetua. Ma vorrei anche ricordare che gli ultimi otto anni non sono stati per tutti una festa. Le imprese hanno dovuto affrontare un complesso processo di ristrutturazione, decine di migliaia di posti di lavoro sono stati soppressi, agli uomini di lavoro sono stati chiesti sacrifici spesso penosi. Certo, la crisi del Golfo mette oggi in pericolo la continuità dell'espansione occidentale, ma non è ancor detto che siamo alla vigilia di una recessione. [Riguardo a un conflitto tra Nord ricco e Sud povero, poi] È semplicistico immaginare che la fine della tensione tra Est e Ovest coincida con l'acuirsi del conflitto tra il Nord e il Sud del mondo. C'è anche chi lo spiega con la contrapposizione tra civiltà e sottosviluppo, tra laicismo e fanatismo religioso. Ma credo che le cose non stiano così.

Sul tema delle privatizzazioni la posizione dell'allora presidente dell'IRI, poi, è nota: le dismissioni delle aziende partecipate dallo Stato si potevano e, anzi, dovevano fare, «ma non a qualsiasi costo». Il tema centrale era infatti «la razionalizzazione» della struttura industriale italiana, che doveva essere soprattutto funzionale alla crescita della competitività del Paese nel mercato unico europeo. Soluzioni proposte in tal senso da Nobili erano essenzialmente

235 Sui giornali, ad esempio, veniva descritto così: «A via Veneto, al posto di Romano Prodi, un professore testardo, spesso in conflitto con il potere politico e soprattutto con la concezione espansionistica delle partecipazioni statali approdava un uomo degli andreottiani, come Franco Nobili, un manager sì proveniente dall'industria privata, ma certamente molto più attento al primato della politica.» A. Carini, *Io e Nobili*, «Affari & Finanza», 22 febbraio 1991, p. 7. Il che ci chiarisce anche in parte il commento di Andreatta, riportato *supra*, ossia la sua critica all'approccio poco deciso di Andreotti rispetto alla questione delle privatizzazioni.

236 E. Cirillo, *Nobili: «C'è sabbia nel motore IRI»*, «La Repubblica», 30 agosto 1990, p.9.

237 E qui Nobili anticipa addirittura Francis Fukuyama con il suo celebre e ormai citatissimo saggio «La fine della storia e l'ultimo uomo» (pubblicato solo due anni più tardi), mostrandoci del resto quanto tale prospettiva dovesse parere verosimile e diffusa in quegli anni.

due: «credere nella Borsa e cercare in ogni modo di puntare ad un azionariato sempre più vasto», in primis, e poi proseguire nella collaborazione «leale e fruttuosa» tra pubblico e privato, sempre nell'interesse primario, però, «dell'azienda Italia».

Aldilà di queste rilevazioni pure importanti, ma di cui già si è detto molto e altro si dirà più avanti, un ragionamento interessante relativo alla politica industriale del Paese – o meglio: alla mancanza di una tale, complessiva politica – emergeva in chiusura di articolo. Alla domanda del cronista, relativa alla scelta italiana di rinunciare al nucleare (le tre centrali ancora attive nel Paese vennero chiuse tra il 1988 e il 1990), Nobili rispondeva infatti così:

Sono convinto che l'abbandono del nucleare così com'è avvenuto, in assenza di ogni praticabile alternativa sia stato un errore. Un errore strategico nella politica energetica, un errore industriale perché ha sminuito il ruolo internazionale del nostro paese. L'Ansaldo incontra difficoltà nel costruire centrali all'estero perché il non poterle costruire in Italia rappresenta un grave handicap nei confronti dei paesi committenti. Oggi la Francia trae dal nucleare il 72% dell'energia elettrica, mentre il più prudente Giappone ne trae il 30%. Anche noi dipendiamo dal nucleare, ma da quello francese. Con un costo economico altissimo e con conseguenze tecnologiche negative. Chi ha paura delle centrali nucleari non dimentichi che quelle francesi si trovano anche in prossimità della nostra frontiera.

Ma la visione di Nobili, come abbiamo visto molto legata al concetto di strategicità delle imprese pubbliche – soprattutto in un'ottica di crescente competizione industriale internazionale – rappresentava ormai un'isolata eccezione²³⁸. Lo si evince chiaramente dai toni sempre più perentori utilizzati nel pubblico dibattito per descrivere l'effettiva forte commistione tra aziende partecipate e partiti politici. L'equazione era ormai che all'impresa pubblica corrispondeva una sostanziale e incorreggibile inefficienza, soprattutto se la «mano visibile» veniva paragonata alla matematica razionalità di quella «invisibile», del Mercato. Diveniva insomma sempre più comune incontrare commenti come quelli che seguono²³⁹:

Nulla sembra [...] scalfire questo mostruoso agglomerato di banche, aziende, gruppi industriali, servizi pubblici gestiti al di fuori e contro i criteri di efficienza, di merito, di redditività propri delle società avanzate. L'epoca delle nazionalizzazioni è tramontata ovunque: dall'Inghilterra della Thatcher alla Francia di Mitterrand [...]. Solo in Italia resiste, si consolida e si allarga una nomenclatura vorace, sprecona, inefficiente, padrona di una larga fetta dell'economia. [...] Negli ultimi tempi si parla, spesso a vanvera, di dismissioni e privatizzazioni. Ma, a fronte di queste vacue promesse, vi è il comportamento pratico di una classe politica [...] che difende strenuamente ogni lembo del territorio occupato, fino all'ultima Cassa di risparmio. Non permane alcuna legittimità né alcun valido principio ideale per giustificare questo stato di cose. [...] Di tutto questo non resta nulla. Solo una iniqua usurpazione e una gigantesca dissipazione. Le ragioni che portarono alla nascita dell'Iri e dell'Eni e a una loro fase di valido impulso economico sono tramontate da tempo. Solo in qualche specifico campo, quello energetico e pochi altri, una presenza pubblica, concorrenziale e non monopolistica, presenta ancora motivi razionali per essere conservata. Ma la gran parte andrebbe resa al mercato, le cui leggi e i cui valori, per quanto imperfetti, sono infinitamente preferibili ai disvalori della partitocrazia. Lo impone, anche se non è il solo motivo, la dimensione del deficit pubblico, che non può certo essere aggredito con le briciole di qualche azienda dismessa o con un lancio di coriandoli per i gonzi, sotto forma di azionariato di minoranza. No, non c'è nessuna buona ragione per

238 E se abbiamo visto come anche la Democrazia Cristiana andasse progressivamente schierandosi su posizioni maggiormente inclini al libero mercato (per quanto per ragioni pratiche, contingenti e senza quella base «filosofica» che possiamo rinvenire invece, ad esempio, in repubblicani e liberali), un sostegno a Nobili veniva dal Partito socialista. In un articolo del periodo rinveniamo infatti il pensiero del suo vicesegretario – e futuro Primo ministro – Giuliano Amato: «Non sono contrario all'ingresso di un privato in un'azienda pubblica quando non va bene, ma se il privato non c'è, e capita quasi sempre, non bisogna andarlo a cercare ha detto Amato. Può essere utile trasformare gli Enti pubblici in società per azioni per migliorare l'agilità e il finanziamento – ha aggiunto – ma sono contrario alla vendita di quote di minoranza sul mercato per equilibrare il disavanzo pubblico.» R. Gianola, *I socialisti bocchiano le privatizzazioni*, «La Repubblica», 14 aprile 1991, p. 47.

239 M. Pirani, *Ma perché non vendere sia l'Iri che l'Eni?*, «La Repubblica», 6 ottobre 1990, p. 1.

non privatizzare la Banca Commerciale o l'Ansaldo, l'Italtel o la Saipem, la Sip o l'Aeritalia, la Sme o l'Elsag. È giunto il momento di proporsi la chiusura dell'Iri e dell'Eni [...] e di abolire, come ente inutile, il ministero delle Partecipazioni statali.

Sull'errore «geopolitico» legato alla rinuncia di lasciar svolgere all'Italia un ruolo internazionale preminente in ambito industriale-tecnologico si dirà approfonditamente nel prossimo capitolo e nella conclusione. Per ora basti ribadire come, storicamente, nel nostro Paese la grande industria sia stata quella partecipata dal Pubblico e per molte complesse ragioni cui si è già accennato i capitali privati non riuscirono mai – né prima né dopo quella stagione di privatizzazioni – a sostenere un complessivo sforzo industriale nazionale. Che questa evidenza fosse manifesta già allora è pacifico, ma non si può del resto sottovalutare l'impatto che fenomeni come quelli già descritti – finanziarizzazione dell'economia, terza rivoluzione industriale, fine della Guerra Fredda – giunsero ad avere nella cultura di quel tempo. Da simili sconvolgimenti trasse tutta l'energia possibile una mentalità nuova e differente, destinata a sovvertire non solo le leggi economiche globali, ma anche quelle politiche e sociali, soprattutto in un Paese come l'Italia, ancorato a modelli ormai ritenuti anacronistici rispetto ai tempi nuovi che andavano sempre più repentinamente affermandosi. Non è certo un caso, d'altronde, che poco più di un anno più tardi avrebbe preso avvio l'inchiesta così detta di «Mani pulite», destinata a concludere così, bruscamente, il periodo della Prima Repubblica.

Ed è così che nel pubblico dibattito iniziarono ad affermarsi toni sempre più perentori e alle volte anche quasi oltraggiosi rispetto al ruolo e alla funzione dello Stato nell'economia. Diviene facile al principio degli anni Novanta, infatti, incontrare tirate critiche sui “panettoni di Stato” o inviti pessimistici a dismettere “il carrozzone pubblico” finché ce n'era la possibilità, per raggiungere almeno l'obiettivo di breve termine di rientro del debito²⁴⁰.

In tale maniera, contributi di segno contrario – anche significativi – da parte di uomini politici e dirigenti d'impresa, finivano per passare inosservati o per essere classificati soltanto come anacronistiche resistenze di una classe dirigente che vedeva la propria fine giungere a rapidi passi. In questo senso possiamo leggere due interventi di altrettante figure di spicco della scena politica ed economica italiana del periodo: Gianni de Michelis (allora ministro degli Esteri) e Gabriele Cagliari (neopresidente dell'ENI²⁴¹). I due funzionari pubblici, le cui posizioni in materia di Stato e Mercato non risultavano poi dissimili da quelle, sopra riportate, di Franco Nobili, trovavano spazio per esprimersi su quest'ambito particolare in un articolo dell'aprile 1991²⁴²:

Gianni De Michelis, ministro degli Esteri, buon conoscitore del variegato pianeta a Partecipazione statale. De Michelis è un caratteriale. Non ama la diplomazia o i barocchismi di maniera. Preferisce

240 In riferimento al primo aspetto della questione, un esempio – fra i tanti – può essere il seguente: «Ma che ci fa lo Stato con il 51 per cento delle merendine, dei panettoni, delle caramelle?» A. Carini, *Ibidem*. Sul secondo punto: «È inutile lambiccarsi il cervello, pensando a chi può comprare l'Iri o la Stet: in giro, industriali privati in grado di investire qualche migliaio di miliardi non ce ne sono. È meglio, quindi, puntare su una pragmatica politica di dismissioni in settori anche strategici, che consenta allo Stato di incamerare denaro utile per gli investimenti.» M. Giannini, *Il governo ha deciso: inizia la svendita dei gioielli di Stato*, «La Repubblica», 5 marzo 1991, p.46. Quest'ultimo commento ci restituisce poi la duplice conferma di una diffusa sfiducia, a livello interno, anche nei confronti del grande capitalismo privato italiano – come prima cosa – e poi della crescente apertura – spesso acritica – al capitale straniero; la possibilità che enti anche strategici (i così detti «gioielli di famiglia») detenuti sino a quel momento dallo Stato venissero ceduti a operatori economici non italiani non veniva ancora vista chiaramente come una potenziale minaccia alla stabilità e alla futura possibilità di crescita dell'intero sistema economico nazionale.

241 Significativo notare come entrambe le esperienze dirigenziali degli allora presidenti dei due «colossi» di Stato, IRI ed ENI, si chiuderanno in maniera drammatica: entrambi arrestati proprio nell'ambito dell'inchiesta di «Mani pulite», Cagliari arriverà addirittura a togliersi la vita durante la detenzione, mentre Nobili verrà dopo lungo tempo prosciolto da ogni accusa.

242 G. Scipioni, *Privatizzazioni, è lite*, «La Repubblica», 18 aprile 1991, p. 6.

parlare senza sottintesi, in modo diretto. E l'occasione è ghiotta per dire quello che pensa. Così tuona: Macché privatizzazioni. Bisognerebbe comprare. Il nostro paese è più nella posizione di dover acquistare che dover vendere. Penso a possibili accordi con l'Europa dell'Est dove gruppi a maggioranza pubblica possono essere accolti meglio di quelli statunitensi. [...] De Michelis, contrario ai poteri taumaturgici della vendita a privati di aziende pubbliche, ma convinto sostenitore della necessità di una strategia, di una linea di condotta oggi inesistente. Se ci mettiamo in vendita oggi faremmo un regalo agli stranieri, afferma con forza.

[...] Cagliari, a sua volta, ha respinto sia l'idea di una privatizzazione come principio assoluto, sia l'eguaglianza che alcuni fanno tra azienda pubblica e azienda inefficiente. Il presidente dell'Eni ha nuovamente criticato l'ipotesi di ricorrere alle privatizzazioni per coprire quote del disavanzo primario dello Stato [...]. Ed ha ripetuto di essere favorevole alla creazione dell'Eni spa. Credo – ha sostenuto Cagliari – che l'instaurarsi del mercato interno europeo non muti le condizioni di fondo che giustificano, anzi che richiedono, interventi che i meccanismi di mercato di per sé, non sono in grado di realizzare.

Avremo modo di approfondire il pensiero di Cagliari nel paragrafo successivo. Per quanto riguarda De Michelis, invece, risulta piuttosto interessante il riferimento al «regalo» che si sarebbe fatto agli «stranieri» cedendo aziende pubbliche di rilevanza strategica per il Paese, così come il cenno alla necessità di una «strategia» nazionale in ambito industriale. Segni, questi, di una certa attenzione a un problema che resta centrale nella nostra ricostruzione.

Aspetto poi, questo della strategicità delle imprese, che via via ritroviamo nel dibattito, sia nazionale²⁴³ che internazionale. Legato a tale discorso e in riferimento a quanto già detto più sopra, sull'atteggiamento particolare (e pragmatico) della politica francese nei confronti del fenomeno delle privatizzazioni, incontriamo un articolo²⁴⁴ che mette in luce l'atteggiamento nuovo che in quella fase iniziava a delinearsi con una certa chiarezza Oltralpe, rispetto a quelle che erano state interpretate come delle decise aperture da parte dell'Eliseo, solo alcuni anni prima.

Il primo ministro dell'epoca, infatti, Edith Cresson (primo – e attualmente unico – primo ministro donna nella storia francese), a seguito di una serie di incontri con dirigenti pubblici e privati, aveva dichiarato che lo Stato, in Francia, dovesse «prendere le sue responsabilità e fare il suo lavoro di azionista». Un commento piuttosto eloquente, questo, che sconfessava in certa maniera l'idea di un netto ritiro del Pubblico dall'economia e che del resto appariva in linea con l'atteggiamento del presidente Mitterrand, giudicato in quella fase «contrario a nuove privatizzazioni». Un commento, poi, che offriva all'autore dell'articolo l'occasione di analizzare con lucidità la peculiare posizione francese in tema appunto di denazionalizzazioni:

L'intervento dell'autorità politica nelle scelte strategiche delle industrie pubbliche non è certo una novità nella patria di Colbert, ma la Quinta Repubblica ha instaurato una sorta di "protettorato" del governo su alcuni settori, in particolare proprio l'informatica e l'elettronica [...]. Del resto, era stato lo stesso generale de Gaulle a chiedere ai suoi tecnici la creazione di una "force de frappe" informatica. [...] Non si deve pensare all'esistenza di un piano preciso, ma piuttosto ad un disegno pragmatico, che

243 Ad esempio nel richiamo, sempre di Nobili, all'importanza della presenza pubblica in un settore di pieno interesse nazionale quale la Difesa. Leggiamo infatti: «L'Italia non può rinunciare all'industria della difesa. [...] Lo ha sostenuto ieri Franco Nobili, presidente dell'Iri, nel corso di un intervento a porte chiuse presso il Centro Alti Studi Difesa. Nobili [...] ha rilevato come l'Italia non possa essere solo utilizzatrice di sicurezza, ma deve anche essere produttrice di sicurezza. Nobili ha citato gli esempi del Giappone e della Germania, due paesi fortemente industrializzati che in passato hanno cercato di non produrre armi. Entrambi questi paesi hanno però riveduto il loro atteggiamento e ora sono impegnati in importanti progetti per la difesa. La stessa Unione Sovietica, che pure ha chiesto alle aziende Iri di partecipare alla riconversione al civile della propria industria degli armamenti, non intende affatto rinunciare alle produzioni strategiche. Le attività delle aziende Iri nel settore della difesa, svolte soprattutto attraverso il gruppo Alenia e la Fincantieri, rappresentano il 6 per cento del fatturato consolidato della holding pubblica. Una percentuale di molto maggiore si registra nel gruppo Efim.» E. Borriello, *Le imprese dell'IRI non usciranno dal settore Difesa*, 23 aprile 1991, p. 42.

244 G. Martinotti, *Madame Cresson e l'industria di Stato*, «Affari & Finanza», 17 gennaio 1992, p. 4.

ha assunto contorni abbastanza chiari soltanto retrospettivamente. Costretto a fare di necessità virtù, lo Stato si è creato una nuova politica di intervento, verrebbe quasi voglia di dire una nuova "filosofia". Con il ritorno dei socialisti al potere e lo stop alle privatizzazioni, lo Stato francese si è ritrovato a dover fare i conti con alcuni problemi: lasciare alle società del settore pubblico la libertà di una politica di espansione, necessaria per contrastare la concorrenza; dotare le aziende dei capitali necessari sia alla crescita esterna sia a quella interna; evitare di incorrere nei fulmini della Commissione Cee; consolidare, e se possibile migliorare, i buoni risultati finanziari delle aziende pubbliche; rispettare la volontà di Mitterrand, contrario a nuove privatizzazioni. La politica delle partecipazioni statali degli ultimi anni nasce per rispondere a queste esigenze e non da un disegno politico-ideologico. Cardine di tutta l'esperienza è stata la ristrutturazione dei rapporti fra le varie società del settore pubblico, ricalcata su quel che avviene nel settore privato. In sostanza, di fronte alla drammatica carenza di fondi propri delle aziende statali – in particolare degli istituti di credito – il governo ha favorito, se non imposto, matrimoni di convenienza tra industrie, banche e compagnie di assicurazioni.

Ancora una volta vediamo dunque come alla base del processo di privatizzazioni non ci fosse l'intenzione di una sostituzione – sic et simpliciter – dello Stato con il Mercato e come la politica stesse di fatto operando per riadattare le modalità del proprio intervento nell'economia, con particolare attenzione per quei settori giudicati appunto strategici per l'interesse nazionale. In relazione al caso francese si potevano allora rilevare alcune tendenze strutturali. Primo: lo Stato era rimasto il principale azionista di «tutte le imprese coinvolte in questi cambiamenti», per quanto il suo ruolo fosse stato in certa misura ridimensionato dall'ingresso nel capitale societario delle varie aziende di soggetti anche privati. Secondo: lo Stato stava sempre più chiaramente appropriandosi di un ruolo di «regolatore» (non più, dunque, imprenditore) delle alleanze e delle strategie del settore pubblico e per questo faceva sempre maggiore affidamento sulla *Caisse des Dépôts et Consignations* (l'equivalente dell'italiana Cassa Depositi e Prestiti), che risultava «presente in quasi tutte le società pubbliche»²⁴⁵. Terzo: lo Stato francese si era dotato di «due grandi poli»: il primo incentrato sul Crédit Lyonnais, il secondo «sul tandem Bnp-Uap, inseritosi con forza nel complesso reticolo di alleanze e contrapposizioni che contraddistingue il capitalismo d'Oltralpe». L'articolo si concludeva infine con le seguenti considerazioni, che danno la cifra di quanto – all'interno di un contesto certo estremamente complesso e problematico – la classe dirigente francese fosse consapevole della dimensione e dei rischi legati allo scontro in atto in quel momento fra potere de jure e potere de facto e intendessero dunque controllarne gli esiti, quanto più possibile:

Il logico coronamento del disegno è l'apertura parziale ai privati, diventato un problema ideologicamente neutro in un settore pubblico così ristrutturato. Serve denaro fresco. Tutto ciò, naturalmente, è avvenuto senza perdere d'occhio il tradizionale interesse che lo Stato porta a tutto quel che avviene nel mondo privato: le società a partecipazione statale hanno alleanze e quote azionarie anche nel settore privato e attraverso di esse lo Stato fa sentire la sua influenza su quasi tutti i consigli di amministrazione che contano. Le attuali manovre nel campo delle industrie ad alta tecnologia sono complementari a questa strategia, ma al tempo stesso ne mettono in luce i limiti. Fino ad ora, la riorganizzazione del settore pubblico ha assomigliato ad una specie di capitalismo senza capitali, a un gioco utile dal punto di vista finanziario, meno fruttuoso industrialmente.

245 L'aspetto interessante del forte sviluppo nell'utilizzo di strumenti quali appunto Cdd – che in Italia condurrà poi alla riforma della struttura di Cdp del 2003 – è che tali enti, pur essendo di fatto pubblici, figurando formalmente come società per azioni e finanziando le proprie attività sul mercato dei capitali, non vanno a incidere con i propri interventi sul debito pubblico. In tal modo lo Stato riesce a mantenere il proprio controllo sull'economia senza incappare in tutti quei vincoli di bilancio e di regolamento imposti dalla giurisprudenza comunitaria – come visto – a partire dagli anni Ottanta. Per tutto questo cfr. F. Bassanini, *La politica industriale dopo la crisi: il ruolo della Cassa Depositi e Prestiti*, in «L'industria», n. 3/2015, pp. 435-454; M. Giachetti Fantini, *La "straordinaria mutazione" del ruolo di Cassa Depositi e Prestiti nel passaggio dallo Stato azionista allo Stato investitore*, in «Federalismi.it», numero speciale 6/2018.

E, riferendosi poi esplicitamente a ciò che stava avvenendo in Italia e sottolineando quanto poco la nostra classe politica fosse invece in controllo della situazione, veniva aggiunto:

Ogni paragone con l'Italia è improponibile. La struttura del potere nella Quinta Repubblica fa sì che le decisioni in materia di partecipazioni statali siano di competenza esclusiva del governo: i cambiamenti vengono studiati dai tecnocrati dei ministeri, diventano pubblici solo quando stanno per essere attuati e il Parlamento, quando se ne occupa, non può far altro che ratificare.

Un dibattito che dunque, per quanto sempre più dominato dalle tesi di chi spingeva per un netto cambiamento rispetto al sistema dell'economia mista sin lì perseguito, seguitava a caratterizzarsi per una varietà di posizioni superiore rispetto a quanto si potrebbe ritenere.

Ma del resto, come detto, i margini per poter esercitare una politica originale in tema di privatizzazioni erano ormai già troppo angusti e l'alto tasso del debito e la necessità di abbatterne una parte consistente, al fine di «entrare in Europa», restavano le priorità fondamentali della politica economica italiana. Una dichiarazione di Carlo Scognamiglio, rilasciata in questo cruciale periodo e riferita proprio alla possibilità di denazionalizzare enti strategici per il Paese ci dà in effetti, ancora una volta, la misura di quanto certi ambienti restassero permeabili al problema del rapporto fra libero mercato e interesse nazionale, specie in un momento che imponeva scelte radicali e non le «solite» mezze misure. Alla domanda su quali fossero le aziende pubbliche che meglio sarebbe stato mettere in vendita, Scognamiglio rispondeva, infatti²⁴⁶:

Osservando i dati di bilancio direi certamente Enel, Eni e Ina. L'Enel gestisce in monopolio un servizio essenziale per la vita economica del Paese e ha migliorato il suo conto economico. L'Eni ha un livello patrimoniale assai elevato, dovuto anche alle sue riserve petrolifere [...]. Questi tre enti, trasformati in società per azioni, potrebbero garantire una solidità patrimoniale consistente, un alto livello di liquidità per cui un eventuale collocamento dei loro titoli avrebbe una grossa probabilità di successo. [...] Il collocamento di questi titoli troverebbe certamente un forte interesse da parte degli investitori esteri.

D'altronde era ogni giorno più chiaro che, oramai, il panorama politico, economico e sociale europeo si muovesse con straordinaria rapidità e quello italiano pure si apprestasse a farlo, vivendo dunque la dicotomia appena descritta fra la coscienza del valore (e, anche semplicemente, del peso) che la mano pubblica rivestiva a livello industriale nazionale e, dall'altra parte, la forte spinta a imboccare finalmente una strada differente, più internazionale, aperta al mercato globale. Queste tensioni si manifestavano nel nostro Paese, con particolare evidenza, nella ricomposizione delle alleanze politiche e degli equilibri fra i diversi partiti. Interessante, a questo pro, è la descrizione dello stato in cui versava il Partito liberale italiano, uno dei più antichi in Italia e che veniva paradossalmente a ritrovarsi, in quella fase di grande espansione delle idee liberali, ripiegato su un Partito socialista che portava infine a compimento la propria peculiare evoluzione, iniziata nel 1978 con la

246 G. Schettino, *"I risparmiatori farebbero le corse per comprare titoli Eni, Enel e Ina"*, «La Repubblica», 8 gennaio 1992, p. 41.

pubblicazione del celebre saggio firmato dal suo segretario, Craxi: *Il vangelo socialista*²⁴⁷. Leggiamo²⁴⁸:

L'ironia della sorte vuole che il più minuscolo partito dello schieramento di governo (2,1 per cento alle ultime politiche) sia affidato alle cure d'una leadership dall'impegnativo cognome superlativo. Quello di Renato Altissimo, 50 anni, imprenditore piemontese, ex vicepresidente della Confindustria, da cinque anni segretario del Pli. Partito che ha per simbolo una patriottica bandiera tricolore. I nipotini di Giovanni Malagodi, eredi (quantomeno nominalistici) d'un liberalismo anche economico che ormai dilaga, fino a dimenticarli, ben oltre i ristretti confini dei titolari di copyright, si sentono al giro di boa. Esposti al vento delle leghe che soffia, rischiando di travolgerli, dalla loro stessa parte politica; così antichi (ultracentenari) da apparire obsoleti nel tormentato panorama della politica italiana; laici sì, ma insidiati da alleati concorrenti che (è il caso del Pri) andranno alle prossime elezioni con la libertà d'azione di chi non sta al governo. Dalla parte giusta della storia, certo, dopo il crollo dell'antagonista storico, il mondo comunista. Ma non è una polizza garantita per il futuro. E infatti il Pli è l'unico partito ad aver accolto con gran freddezza l'enciclica anticapitalista, dedicando alla materia una riflessione congressuale. Oltre un trentennio di granitica fedeltà alla Dc. Poi, da cinque anni, la svolta. Ora, all'ombra del garofano socialista i liberali sono tra i più accesi predicatori del cambio istituzionale, dopo la fine di un grande ciclo politico. Proposta che estende dentro il governo un fronte presidenzialista supportato, all'esterno, dall'entusiasmo missino e dalla guardinga disponibilità dei leghisti di Bossi. L'opzione presidenziale (vicina al sistema francese nei suoi risvolti elettorali) è forse la carta più definita nell'immediato orizzonte politico per Pli. [...] Sul piano delle alleanze e delle contiguità politiche l'assonanza istituzionale pone il Pli sotto l'ala di Craxi, facendone in taluni casi [...] l'alleato più fedele. All'occorrenza, partito di riserva.

3.2 Il dibattito sulle privatizzazioni visto dal «Palazzo di vetro»

Di grande interesse per la nostra ricostruzione appare poi quanto scritto nel decennio 1985-1995 sulle pagine di «Ecos», rivista aziendale dell'Eni pubblicata mensilmente per trent'anni, tra il 1972 ed il 2002.

Il giornale, destinato sia alla divulgazione interna che a quella pubblica, raccoglieva articoli e riflessioni di giornalisti, economisti e politici italiani ed esteri e dunque una sua lettura approfondita può offrirci un punto di vista peculiare e certo rilevante di quella «battaglia delle idee» che si andava sollevando nel periodo esaminato, quello cioè che porterà, tra l'altro, all'avvio del processo di privatizzazione dell'azienda fondata nel 1953 da Enrico Mattei.

Il nostro interesse per queste pagine è certo acuito dal fatto che l'Eni operasse (e operi tutt'ora, certo) in un campo altamente strategico per quanto riguarda il più volte richiamato «interesse nazionale» e che dunque le vicende di tale azienda in quegli anni risultino tra le più significative per l'analisi che stiamo cercando di sviluppare in questa sede. Nel presente paragrafo ci sarà modo, in effetti, di farsi un'idea più specifica del significato che l'evoluzione del contesto economico e politico generale comportò in quegli anni per il mondo dell'industria (energetica e chimica, in questo caso) in tutte le sue componenti: pubblica e privata, padronale e operaia, dirigenziale e sindacale. Uno sguardo dal di dentro, insomma,

247 Citiamo qui di seguito soltanto un estratto della conclusione del saggio, che sembra particolarmente significativo ai fini del nostro ragionamento: «Pertanto se vogliamo procedere verso il pluralismo socialista, dobbiamo muoverci in direzione opposta a quella indicata dal leninismo: dobbiamo diffondere il più possibile il potere economico, politico e culturale. Il socialismo non coincide con lo stalinismo. Il socialismo, come ha ricordato Norberto Bobbio è la democrazia pienamente sviluppata, dunque è il superamento storico del pluralismo liberale e non già il suo annientamento. È la via per accrescere e non per ridurre i livelli di libertà e di benessere e di uguaglianza.» B. Craxi – L. Pellicani, *Il vangelo socialista*, «L'Espresso», 27 agosto 1978.

248 G. Battistini, *Tanto liberali e un po' socialisti*, «La Repubblica», 7 maggio 1991, p. 17.

dopo aver tanto parlato del contesto e dei meccanismi generali che andavano allora a influire – al contrario, dal di fuori – sul mondo industriale.

Qui anche ritroviamo quella specifica suddivisione di cui si è detto nel paragrafo precedente: un avvio del dibattito che poneva certo l'urgenza di una riorganizzazione del sistema delle partecipate in vista di una maggiore efficienza e competitività internazionale, pur tuttavia senza mai mettere veramente in discussione il ruolo centrale dello Stato in materia economica e anzi, alle volte sottolineando i rischi che sarebbero potuti derivare da un'eccessiva cessione di potere al settore privato; una seconda fase, poi, successiva alla caduta del Muro di Berlino, in cui il dibattito si faceva particolarmente urgente, invece, ammettendo spesso l'irreversibilità dei processi in atto. Quel periodo del resto, nella storia dell'Eni, è attraversato dalla celebre fusione tra il proprio comparto petrolchimico, l'EniChem, e la grande azienda privata Montedison S.p.a.: primo grande tentativo, quello, di dare vita in Italia a una società mista (la proprietà era divisa infatti al 40% a testa, con il restante 20% in mano al mercato azionario); tentativo che costituisce per noi un elemento di particolare interesse. Che il tema di una riorganizzazione industriale fosse avvertito con urgenza in quel periodo, nel «Palazzo di vetro», va dunque da sé.

Tra i primi contributi di rilievo troviamo quello dello stesso direttore di «Ecos», Mario Padovani, il quale nel numero di luglio/settembre 1985²⁴⁹ sviluppava una breve riflessione proprio sui temi di nostro interesse, introducendo con essa una corposa intervista al presidente dell'ENI, Franco Reviglio. Riassumiamo dunque qui di seguito le parti più significative dei due interventi:

Nel suo editoriale, Padovani ragionava sulla natura stessa dell'impresa pubblica in un tempo che iniziava a guardare con sospetto verso una simile definizione²⁵⁰:

Il discorso sull'ENI parte sempre, si può dire, dalle grandi definizioni: grande impresa internazionale e grande impresa internazionale pubblica. Soprattutto la seconda definizione è sembrata caricare l'ENI di valori atipici, in qualche modo contraddittori. Inserito com'è in un sistema fortemente connotato di norme e di finalità pubbliche, il gruppo è apparso [...] teoricamente e praticamente in bisticcio con le tipiche e tradizionali componenti privatistiche.

Il deflagrare delle grandi crisi degli anni Settanta (innanzitutto petrolifera e monetaria e quindi, poi, commerciale), con tutte le conseguenti ripercussioni sull'apparato produttivo e industriale nazionale avevano condotto verso un brusco arresto della parabola di sviluppo sino a quel momento seguita in maniera sostanzialmente uniforme dal Paese, a partire dagli anni Cinquanta. Simili sconvolgimenti, scatenatisi appunto a livello globale, avevano portato una realtà complessa come quella italiana di fronte a scelte difficili: la debolezza di un sistema politico che non intendeva farsi carico di decisioni impopolari aveva quindi fatto sì che la soluzione al problema venisse individuata in un maggiore interventismo statale nell'economia. L'impresa pubblica italiana venne così chiamata ad assumersi l'onere di «diseconomie settoriali e territoriali», oltre che di «suggestioni e sollecitazioni politiche e sociali». Ciò significò l'accentuarsi dell'atipicità di quel genere d'impresa e, al contempo, del diffondersi di un'idea di essa tendenzialmente negativa:

249 Appare significativo per la nostra ricerca il fatto che, nei numeri precedenti della rivista, non compaiano discussioni significative sul tema di nostro interesse. La pubblicazione di gennaio/marzo si concentrava infatti sul divario tra Nord e Sud del mondo, mentre quella successiva (aprile/giugno) sulla condizione del Mezzogiorno. Su «Ecos», dunque, si prende a discutere concretamente di privatizzazioni e del futuro delle aziende a partecipazione pubblica solo a seguito del Consiglio europeo di Milano e alla pubblicazione del Libro bianco della Commissione Delors.

250 *L'ENI oggi, nella cultura del cambiamento*, «Ecos», Anno XIV, luglio/settembre 1985, n. 144-146, pp. 11-20.

Di qui la sommarietà di certi giudizi: tesi a contrapporre il “bello” privato a un pubblico cedente, incerto, avvitato in crisi irreversibili.

Le dinamiche dei primi anni Ottanta, dunque, secondo il direttore di «Ecos», parevano cercare risposta proprio a tali problemi: l'impresa pubblica poteva davvero essere impresa? Poteva resistere alle sempre maggiori pressioni all'internazionalismo con pari dinamismo, logica e flessibilità rispetto a quella privata? E in che modo si poteva dunque «conciliare l'esigenza di servire il Paese (nei suoi bisogni economici e sociali)» senza con ciò «costringere» gli spazi della montante dimensione globale del mercato?

Tutti interrogativi, questi, che certo riguardavano da vicino anche l'ENI e che per questo il presidente dell'ENI e la giunta esecutiva avevano affrontato con decisione in tale periodo; periodo, quello, in cui «gli indicatori della scheda ENI erano pesantemente negativi». Nacque allora la strategia del risanamento e dello sviluppo: una coniugazione ardua che pure riportava l'istituto alle sue origini, alla ricerca cioè di un'azione retta da rigidi principi di economicità e che allora stava portando l'ente «a una previsione di utile consolidato netto prossima ai 400 miliardi». La risposta del direttore Padovani ai quesiti sopra esposti era dunque positiva:

Il prof. Reviglio, in Parlamento, ha parlato di correzioni di rotta nelle scelte industriali e nelle gestioni operative, smentendo l'assunto del semplice risanamento finanziario. Nelle scelte di strategia energetica e di strategia industriale l'ENI si riappropria di un ruolo già nell'inizio degli anni '80. L'equazione è semplice: un Gruppo sano e dinamico serve con sé stesso il Paese [...].

Si può tornare ad essere impresa di punta negli spazi internazionali e dare a quel termine «pubblico» un accredito più puntuale e moderno.

L'articolo proseguiva poi – come accennato – con una lunga intervista al Presidente dell'ENI, Franco Reviglio in cui il direttore di «Ecos», Padovani, e il professor Joseph Lapalombara – accademico italo-americano dell'Università di Yale e consulente dell'Ente Nazionale Idrocarburi in quello stesso periodo – ponevano una serie di quesiti al presidente: quesiti relativi alle prospettive dello scenario economico e finanziario internazionale, oltre che al futuro stesso dell'impresa pubblica.

Sembra interessante notare come, sia l'intervento precedente che questo secondo che si va ora a descrivere, fossero manifestamente apologetici nei confronti di un'impresa pubblica che cominciava allora a essere messa pesantemente in discussione a livello ideologico oltre che pratico, dunque alle sue stesse fondamenta. Una reazione appariva prevedibile e pienamente giustificata, almeno sul piano logico, da parte di chi apparteneva a un tale sistema (quello delle partecipate pubbliche, appunto) e che inevitabilmente dunque deteneva un interesse specifico nel mantenimento più ampio possibile dello status quo, ma che al tempo stesso, con ogni probabilità, credeva anche fermamente nella necessità (se non nella bontà) di una simile istituzione in un Paese che pure si approssiava alla novità di un mondo ormai avviato lungo la via della globalizzazione.

La prima domanda, nell'intervista su citata, riguardava un rapporto sui programmi dell'ENI (1986-1988) presentato poco tempo prima dal Presidente Reviglio alla Commissione parlamentare per la ristrutturazione e la riconversione industriale. I dati che questi aveva riportato parevano dimostrare infatti che la grande impresa pubblica fosse «in grado di produrre risultati al livello di quelli registrati dagli altri gruppi internazionali, pubblici o privati». Come si spiegava dunque un simile «miracolo»?

La risposta di Reviglio toccava vari punti, alcuni dei quali – come vedremo – davvero interessanti da osservare:

No, non è un miracolo. Innanzitutto perché, guardando indietro, i risultati di un gruppo pubblico come il gruppo ENI, sono stati in gran parte determinati da una scelta di natura politica sociale e non da parte manageriale. Questa scelta di politica è consistita nell'attaccare vagoni carichi di zavorra a un

treno, il treno originario, energetico, che da anni correva possente sulla sua strada. In sostanza si è tentato di affidare ad un ente che aveva una grande capacità manageriale ed imprenditoriale il compito di ristrutturare e riconvertire settori che erano entrati in crisi strutturale, crisi strutturale determinata non tanto da scelte sbagliate operate dai privati, come in genere si crede, ma da mutamenti avvenuti in campo internazionale. Forse che tutti gli investimenti nelle prime lavorazioni, dall'acciaio ai metalli non ferrosi, alla chimica di base, debbono essere considerati scelte sbagliate? No, è il mondo che cambia, è la divisione internazionale del lavoro che cambia. [...].

In altri Paesi, dove non c'è l'impresa pubblica e dove il mercato funziona più liberamente, si è ricorsi alle chiusure. Dove ci sono imprese pubbliche, come in Italia, per ragioni di carattere sociale si è chiesto all'impresa pubblica, che aveva tradizioni di efficienza, di aggiustare gli aggiustamenti necessari.

Già da questa prima parte di intervista possiamo dunque ricavare alcuni spunti di riflessione importanti. La posizione del presidente Reviglio (certo parte in causa nel dibattito e il cui giudizio, dunque, potrebbe dunque essere valutato come non pienamente oggettivo) ricorda molto quella espressa esattamente un decennio prima (e riportata *supra*) dall'allora presidente della Svimez, Pasquale Saraceno, il quale sosteneva²⁵¹:

Il fatto è che l'ordinamento delle aziende nazionalizzate non riflette le esigenze di un'impresa, ma quelle di un'opera pubblica. Cioè di un'attività che non viene rigorosamente valutata in termini di economicità; si investe nei servizi postali così come si investe per la costruzione di un ponte. [...]. Naturalmente il sistema può nell'interesse generale uscire senza sprechi dalla logica del profitto (ed è per questo che esso è sorto e si è sviluppato) solo a condizione che il potere politico indichi con chiarezza i condizionamenti cui vuole assoggettare le aziende del sistema, copra gli eventuali costi comportati da tale uscita e controlli che i condizionamenti siano dovutamente osservati.

Secondo questa visione, dunque, gli enti pubblici, non essendo chiamati a rispondere in toto a quei criteri di economicità validi invece per le imprese private (che in quanto tali perseguono come obiettivo solo ed esclusivamente la massimizzazione del profitto) sono giocoforza soggetti – in fasi particolari – a una minore efficienza. Questa, insomma, non deriverebbe tanto da una presunta scarsa professionalità dei suoi amministratori, ma invece da ragioni contingenti. Si è visto in effetti molte volte anche nella cronaca a noi più vicina come il Pubblico tenda a farsi carico di quei fallimenti economici a cui il mercato è tanto spesso soggetto e che senza tale sostegno porterebbero a crisi a volte insostenibili per la collettività. I passivi di ENI, secondo Reviglio, sarebbero derivati in gran parte da queste dinamiche, mossi cioè dall'esigenza politica e sociale di sobbarcarsi i costi di investimenti poco lungimiranti o comunque sfortunati, rilevando imprese altrimenti destinate alla chiusura, con tutto ciò che questo avrebbe significato in termini di disoccupazione e depauperamento sociale.

L'intervista proseguiva, poi, sul medesimo tono: un tono, come detto, che in questa fase (siamo nel 1985, dunque prima dello spartiacque decisivo dell'adozione dell'AUE) risultava ancora largamente giustificatorio nei confronti del Pubblico nella pretesa disputa ideologica tra quest'ultimo e il Privato.

La presunta minore efficienza del *management* pubblico sarebbe stata insomma infondata, figlia soltanto della particolare, diversa condizione cui l'impresa pubblica era sottoposta rispetto a quella privata. A parità di condizioni invece, senza tutti i condizionamenti politici e sociali che ne avevano aggravato i bilanci, i risultati dell'ENI, come di molte altre società partecipate, sarebbero stati nettamente migliori. Erano i «numeri» stessi del Gruppo ENI a dimostrarlo: numeri che per quell'anno sembravano «addirittura più avanzati rispetto a quanto si prevedesse» e che costituivano una chiara risposta a chiunque insistesse «nell'affermare che privato è bello».

251 Pasquale Saraceno, *Ivi*, pp. 130-131.

La posizione del presidente dell'ENI appariva quantomai chiara a riguardo: non aveva senso fare una distinzione tra Stato e Mercato per trovare le cause dell'efficienza o dell'inefficienza di un'impresa. Questa era data semplicemente dalle scelte compiute dai suoi vertici societari che, se lasciati liberi di decidere e non influenzati invece da condizionamenti politici di sorta, potevano esprimere quantomeno la stessa qualità dei privati:

Non ho mai creduto che solamente «privato è bello», ma credo che esistano problemi di natura politica industriale che si devono porre tutte le imprese, private o pubbliche che siano, imprese che operano in un mondo sempre più piccolo. Credo nella internazionalizzazione, nella specializzazione delle produzioni e questa è una scelta che stanno facendo tutti: il mondo sta cambiando rapidamente e se non si sceglie il business nel quale ci si vuole rafforzare, se non ci si specializza, se non ci si internazionalizza, se cioè non si va ad operare sui mercati relativi più competitivi, si rimane indietro. [...] La parte competitiva tradizionale, energetica, del gruppo ENI si è sempre mossa così, come i grandi gruppi privati. Se noi andiamo a vedere le performances dell'Agip, tanto per fare un esempio significativo, e le confrontiamo con quelle delle altre grandi compagnie petrolifere, non troviamo differenze. E quindi: non è che privato è bello e pubblico è brutto. Naturalmente pubblico in certa stampa è diventato sinonimo di inefficienza, perché al pubblico è stato affidato il compito di affrontare situazioni di crisi che invece, in altri Paesi, venivano risolte in modo ben più drastico [...]. Perché – anche per ragioni storiche molto più complesse da approfondire in questo caso – questo inserimento ha in qualche modo indebolito il margine ed ha consentito quindi che certe inefficienze nelle scelte decisionali, allocative e gestionali potessero avvenire, realizzarsi. Non credo affatto che i managers delle nostre imprese debbano considerarsi di minor valore di quelli delle imprese private: il fatto è che devono muoversi con un maggior numero di vincoli, perché il sistema delle decisioni dell'impresa pubblica è più complesso di quello dell'impresa privata.

Secondo Reviglio gestire un'impresa pubblica era poi «certamente più difficile che gestire un'impresa privata», in quanto la prima si trovava inevitabilmente ad essere legata da maggiori vincoli rispetto alla seconda. Sul piano dell'informazione, ad esempio, «un'impresa privata può gestire, per ipotesi, una joint venture senza che nessuno ne sappia nulla all'esterno», senza dover rendere conto del proprio operato, se non ai propri azionisti. Un'impresa pubblica, invece, obbedendo a logiche democratiche, si vedeva costretta a riferire all'opinione pubblica, al Parlamento, ai propri azionisti che sono i cittadini, l'intera comunità nazionale: quasi sessanta milioni di azionisti, come giunse a commentare lo stesso professor Lapalombara. Reviglio concludeva dunque il pensiero, affermando:

Si potrebbe dire che, nel caso dell'impresa pubblica, i padroni, per così dire, sono tutto il Paese, che si esprime nelle sue varie forme istituzionali. [...] Quindi tutto è più complesso, però ritengo che, anche con queste difficoltà, l'impresa pubblica possa essere altrettanto efficiente ed avere possibilità di successo quanto l'impresa privata. Non solo, penso che l'impresa pubblica possa fare cose che l'impresa privata non può fare e non fa. E quindi, sotto un certo profilo, l'impresa pubblica è uno strumento insostituibile, soprattutto in questo Paese [...].

Un'ultima domanda poi era rivolta alla creazione di nuovi posti di lavoro da parte dell'ENI, ulteriore aggravio di competenze, questo, richiesto evidentemente dalla politica all'impresa pubblica, che le conferiva di fatto un aspetto anche sociale, oltre che economico; aspetto che del resto si lega a quanto detto sopra, su ciò che – secondo Reviglio – l'azienda pubblica può fare in più rispetto alla privata. In Italia, con la sua realtà complessa e sfaccettata, occorreva dunque trovare un equilibrio tra le esigenze economiche dell'impresa e quelle sociali del Paese: la necessità, da una parte, di «superare l'approccio assistenzialistico» andava temperata con un approccio maggiormente aperto alla competizione e alle nuove sfide di un mercato pienamente globalizzato. «Nel caso dell'Agip i primi risultati sono assolutamente positivi» affermava infatti Reviglio, evidenziando come quell'esperienza singola potesse rappresentare un modello da replicare anche su scala maggiore, in futuro. «Se questi risultati

saranno confermati la formula si dimostrerà vincente e capace di risolvere taluni problemi nella riconversione industriale in aree dove esistono settori in crisi. Noi abbiamo un maggior vincolo perché per affrontare i problemi delle aree di crisi, dovendo realizzare attività sostitutive, ci accogliamo un ammontare di perdite per tempi più lunghi, seppure con perdite sempre decrescenti».

Un altro contributo di rilievo al dibattito, poi, lo incontriamo nella sezione significativamente chiamata «XXI secolo», in un articolo molto attuale anche per un lettore dei giorni nostri, in cui l'autore considerava il tema dell'innovazione tecnologica e dell'intelligenza artificiale in relazione a quello del lavoro, valutando i cambiamenti in atto nel sistema economico internazionale alla luce della crisi dello Stato assistenziale.

Leggiamo infatti²⁵²:

Come si sta trasformando il mercato del lavoro con l'avvento della cosiddetta società post-industriale? [...] Le ultime frange della sinistra operaista o i teorici radicali del «lavoro autodeterminato» alla André Gorz rispondono fermamente: la precarietà e le forme striscianti di sottoccupazione che si registrano nell'America di Ronald Reagan. Il dinamismo e una nuova imprenditorialità ribattono coloro che fidano nelle virtù della riconversione tecnologica e ne parlano come di un moderno umanesimo [...]. Nel 1984 l'economia americana ha creato 3.200.000 posti di lavoro. [...] Ma la qualità di questa nuova occupazione sembra che lasci in non pochi casi a desiderare.

Dietro quei grandi numeri e «sotto la grande varietà di impieghi compresa nella voce servizi» si scopriva che molta parte dei nuovi posti di lavoro risultavano, in effetti, privi di stabilità, di garanzie sociali e sindacali.

Il mercato del lavoro statunitense si era dunque rapidamente adeguato alle mutate circostanze, puntando a offrire sì un numero maggiore di posti di lavoro (grazie allo straordinario sviluppo del terziario), ma a condizioni molto più flessibili e meno vantaggiose per i lavoratori. Secondo l'autore, dunque, la «nuova politica economica di scuola anglosassone» era riuscita a risolvere il «problema della sopravvivenza», lasciando in sospenso tuttavia quello della sicurezza e anzi: aggravandolo.

La modifica profonda che stava riguardando il mercato del lavoro statunitense (ma quella americana era solo un'avanguardia che avrebbe poi toccato tutto il mondo occidentale) diventava particolarmente evidente se si analizzavano i dati sull'occupazione nel settore agricolo: secondo una previsione del «*US Bureau of Labour Statistics*» l'aumento dei servizi nei successivi dieci anni si sarebbe dovuto attestare attorno al 73% delle forze occupate, accompagnandosi a una drastica riduzione dell'occupazione agricola e nel campo dell'istruzione pubblica. Ciò comportava che di lì a un solo decennio negli Stati Uniti si sarebbero potuti contare tanti camerieri e cameriere (2,07 milioni) quanti lavoratori attivi nell'agricoltura (2,14 milioni).

Il mercato del lavoro stava dunque cambiando in maniera repentina e profonda e sempre di più appariva guidato da logiche liberali, con un progressivo ritiro dello Stato dal suo tradizionale ruolo di regolatore. Nella realtà statunitense, infatti, era ormai «quasi esclusivamente il mercato» ad assumere il ruolo di regolatore dei flussi occupazionali:

Si è molto detto e si è molto scritto su questo ritorno del mercato come istanza regolativa prevalente seguito alla crisi di indebitamento dello Stato sociale. Si è molto parlato di deregulation e di spolticizzazione dei rapporti economici sottolineando l'esigenza di un recupero di efficienza produttiva anche a discapito del garantismo sociale che aveva contraddistinto gli anni d'oro del welfare. [...] Al bipolarismo di una lotta di classe combattuta tra blocchi irriducibili, dotati di profili culturali nitidi, si va sostituendo una dialettica pluralistica tra soggetti portatori di interessi disparati [...]. Individualismo e profitto, debitamente riciclati dal rifiorire di una cultura neo-liberale, sono

252 A. G. Sabatini, *Dinamismo tecnologico nel cambiamento o precarietà nel mondo del lavoro?*, «Ecos», anno XIV, ottobre/dicembre 1985, n.147-149, pp. 86-90.

valori classici del vecchio universo capitalista. Ma la creatività e la liberazione sono concetti che provengono dal vocabolario di una certa nuova sinistra sgretolata sul finire degli anni '70. [...].

Che una simile riflessione venisse spiegata tra le pagine di una rivista come «Ecos» ci dà ancora una volta la cifra di quanto fosse diffuso entro taluni settori della società – e della stessa intelligenza nazionale – il sostegno anche teorico verso lo Stato-imprenditore e, forse ancor più che imprenditore, regolatore. Un sostegno certo implicito, ma percettibile. L'autore, nella sua analisi, manteneva in effetti un tono accademico, evitando giudizi di merito e mostrando solo il bizzarro (ma presente) sincretismo tra elementi ideologici lontani come «individualismo» e «capitalismo», da un lato, e «creatività» e «liberazione», dall'altro.

Non si può, tuttavia, ignorare la valutazione di fondo che emerge da tali considerazioni: il modo in cui andava definendosi il nuovo mercato del lavoro presentava dei punti oscuri che non potevano essere ignorati:

Un fatto certo è che, sul campo del lavoro, la lotta si svolge tra il bisogno di sicurezza e la mobilità, che ci si allontani in misura sempre crescente dalle stratificazioni professionali del passato. [...] le prospettive di sviluppo dell'automazione mutano violentemente anche l'immagine del cosiddetto terziario, degli onnipotenti ceti medi. È noto che l'introduzione dei procedimenti di automazione nel lavoro, tanto in fabbrica quanto negli uffici, ridimensiona l'utilità delle mansioni esecutive dotate di minor specializzazione. Al di qua della soglia di una certa alfabetizzazione tecnologica, per il lavoratore di domani rischia di prospettarsi il precariato o la sottoccupazione.

Si potevano dunque spiegare attraverso tali dinamiche talune «resistenze all'innovazione tecnologica»: la perdita di rilevanza che il lavoratore stava conoscendo in quanto semplice prestatore di manodopera poneva infatti la società occidentale di fronte a una situazione potenzialmente esplosiva da un punto di vista sociale. Il problema fondamentale era che «i mezzi e l'organizzazione della produzione mutano più rapidamente rispetto alla capacità della società di agire coscientemente su sé stessa», trovando i corretti aggiustamenti a situazioni tanto ampie da non poter mai essere pienamente governate come – nel caso di cui stiamo trattando – globalizzazione e tecnologizzazione. Con la crisi dello Stato assistenziale le grandi centrali sindacali si erano ritrovate per la prima volta dopo decenni alla retroguardia del movimento di trasformazione in atto, «spiazzate dall'emergere dei quadri che proponevano una nuova immagine del lavoro, basata sulla capacità manageriale e sull'iniziativa personale». Nella nuova società che si andava delineando, la società post-industriale, «calcolatori e robots» avrebbero preso via via il posto della manodopera meno qualificata, portato a una concentrazione di ricchezza sempre maggiore e generato nuove e diffuse sacche di disoccupazione. Per converso, a fronte di questa deriva evidentemente molto poco auspicabile, si presentava alla società occidentale la possibilità di «emanciparsi» dai lavori più duri, umili e peggio retribuiti. Che tale progresso giungesse per opera di un nuovo stadio del capitalismo era fatto appunto peculiare e bizzarro, nel giudizio dell'autore.

Conclusione importante era che, per intradare dunque tali evoluzioni lungo un corretto cammino di sviluppo e pace sociale, si sarebbe reso presto necessario il ruolo regolatore dello Stato, cui sarebbe spettato il fondamentale compito di definire i rapporti tra imprese e lavoratori, contemperandone le differenti esigenze.

Un articolo particolarmente profondo, dunque, che mostrava vari motivi di complessità insiti nei processi in atto: se da una parte, infatti, progresso tecnologico e globalizzazione aprivano nuove opportunità di profitto, dall'altra rischiavano di scatenare conseguenze nefaste per l'altro estremo della catena produttiva, ossia i lavoratori; da qui la diffidenza dell'autore verso interpretazioni dogmatiche che propugnassero in termini assoluti la superiorità del Mercato sullo Stato o viceversa. Se pure era inevitabile che il ruolo del Privato crescesse e si adattasse al mutato contesto, si rivelava d'altra parte fondamentale, infatti, che al Pubblico fosse

riconosciuta la veste di regolatore dei processi in atto, per il bene della collettività nel suo complesso.

Tema, quello del lavoro, che restava centrale nel periodo considerato e che ritroviamo infatti in vari altri articoli della rivista. Uno di questi veniva firmato dal, già citato, studioso americano Joseph Lapalombara, che, nello stesso numero di «Ecos», sviluppava una riflessione ancora piuttosto sbilanciata dalla parte del Pubblico, tanto che nel sottotitolo dello stesso pezzo si legge: «L'inquietante egemonia delle corporations planetarie: il rischio di uno sviluppo che genera il non lavoro. L'impresa pubblica in funzione-argine del futuro negativo. Un ruolo per l'Europa e per la legge sull'impresa»²⁵³.

Tra le altre cose, sembra interessante notare come l'autore pensi di includere direttamente l'Europa nel proprio ragionamento. Un'Europa che, come visto, iniziava proprio in quei mesi a mettere in pratica i propri propositi di rilancio politico.

L'autore cominciava dunque il proprio ragionamento da un'analisi simile a quella del professor Sabatini, appena considerata: il mercato del lavoro era cambiato e avrebbe seguito a farlo a grande velocità, ponendo due questioni fondamentali a chi si proponeva di governare in qualche misura tale mutamento. Il primo era la scomparsa del lavoro; il secondo la collocazione e il controllo delle imprese.

Sul primo punto l'autore affermava che «tutti in Occidente sembrano rendersi conto che la natura stessa del lavoro sta cambiando, a velocità crescente». A prova di ciò lui pure indicava come prova inconfutabile la netta diminuzione del personale impiegato nei settori primario e secondario e lo «spostamento radicale» degli stessi, invece, verso il terziario. Nel tentativo di gestire una simile trasformazione e di renderla «meno dolorosa», le società avanzate stavano impegnando crescenti risorse, pubbliche e private, in ammortizzatori sociali quali «sussidi di disoccupazione, programmi di job creation e di riqualificazione professionale, piani di pre-pensionamento, nuovi programmi di studio». Tali provvedimenti non potevano che essere temporanei, tuttavia, troppo superficiali nell'impostazione e negli stessi effetti per risolvere a monte il problema:

Il fatto è che, nelle società industriali avanzate, il lavoro stesso va scomparendo e non in questo o quel settore, ma in generale. [...] Bisogna anche aggiungere che le prospettive e lo scenario non miglioreranno se lo Stato farà marcia indietro e delegherà alle imprese deregulated e alla così detta mano invisibile del mercato la soluzione del problema. La fine del lavoro-così-come-l'abbiamo-inteso-finora e i mutamenti profondi che tutto ciò comporta provocheranno uno scossone politico, economico e sociale e, ho l'impressione, si renderà necessario un grado di intervento pubblico senza precedenti in Occidente.

Certo, l'autore ammetteva l'esigenza di adattarsi al mercato e l'inefficacia di ogni eventuale tentativo di ignorare i mutamenti avvenuti. «Per certe finalità» infatti «la deregulation nell'industria» si poteva rivelare persino «consigliabile», ma – in maniera molto esplicita – affermava pure che per gestire gli effetti più perversi di «queste radicali trasformazioni» si sarebbe invece reso «necessario l'opposto», ossia un maggiore interventismo statale. A suo avviso infatti «quando il settore privato chiede la deregulation non intende tanto la fine della regolamentazione statale, quanto invece una reregulation della società che favorisca il settore privato».

Si giungeva così al secondo punto: collocazione geografica e controllo della produzione industriale. «Stando così le cose, andiamo incontro ad un secolo ventunesimo in cui un ristretto numero di corporations planetarie controlleranno tre quarti o più della produzione mondiale di beni e servizi», sosteneva ancora l'autore, precisando poi che, se le tendenze allora in atto si fossero mostrate durature, tali «corporations planetarie» sarebbero state «americane e forse giapponesi». Una simile prospettiva, che l'autore giudicava inquietante,

253 J. Lapalombara, *I grandi fermenti del «fattore» lavoro segneranno la società del XXI secolo*, Ivi, pp. 90-92.

escludeva dunque implicitamente l'Europa dai «grandi giochi» economico-finanziari globali futuri²⁵⁴. Inquietante perché tali «corporations giganti» erano in grado di decidere investimenti, collocare geograficamente strutture produttive e distributive ed effettuare «rilevanti trasferimenti finanziari con scarsissimo controllo da parte degli Stati nazionali e ancor meno da parte degli organismi internazionali». Una maggiore regolamentazione da parte del Pubblico si rivelava dunque fondamentale:

In questo quadro, il primo passo da compiere è, realisticamente, individuare i modi e i mezzi per rendere queste corporations giganti responsabili socialmente, economicamente e politicamente. A questo proposito, un contributo sostanziale potrebbe essere fornito dalle imprese pubbliche. [...] Vale a dire che in un futuro in cui è la stessa impresa globale a creare il problema del non-lavoro, non si può pretendere che l'unico compito dello Stato sia quello di gestirne le conseguenze negative.

Dato il carattere globale della dinamica in atto, pensare di affrontarne le conseguenze singolarmente e in maniera non coordinata, Stato per Stato, sarebbe risultata la meno efficiente delle scelte possibili. Si rivelava dunque necessario un coordinamento sovranazionale e, in Europa, nessuno avrebbe potuto gestirlo meglio della Comunità Europea:

Dal punto di vista ideale, sarebbe augurabile che le corporations planetarie fossero costrette ad agire in coordinamento e sotto il controllo illuminato delle autorità pubbliche interregionali. [...] Due passi minimi sembrano altamente consigliabili. Il primo sarebbe quello, in sede di comunità europea, di rendere efficace la proposta direttiva sulle imprese industriali e dei servizi.

Il secondo passo minimo: attribuire ad un organismo come l'OCSE la responsabilità governativa di esaminare nonché di indirizzare le forme di collaborazione che vanno diffondendosi fra le imprese internazionali. Sono proprio queste nuove forme di collaborazione che stanno accelerando il processo e la scomparsa del lavoro e aggravando il divario in termini di capacità industriale non solo fra Nord e Sud, ma anche tra Stati Uniti e Giappone, da un lato, e l'Europa occidentale, dall'altro. Non si può blandamente affidare alle autorità pubbliche nazionali e a un ristretto numero di imprese pubbliche il compito di affrontare tutte le externalities negative, economiche e sociali, di questi sviluppi. Non si tratta di rovesciare il corso della Storia e nemmeno di fermarla. Si tratta semmai di affrontare tempestivamente e di correggere le sue conseguenze negative.

Vale la pena di soffermarsi un momento ancora su quanto appena affermato. Sono diversi, infatti, gli spunti che meritano un approfondimento.

Primo, ancora una volta: il tema del lavoro. Sino a questo momento, in effetti, chi scrive si era premurato soprattutto di mostrare i cambiamenti dell'economia e della finanza sul lato dell'offerta, in certo qual modo. Si è infatti sottolineata la crisi dello Stato imprenditore, aggravata dalle dinamiche del post-fordismo, dai due «Shock petroliferi» e della «guerra delle valute» seguita all'abbandono del Sistema di Bretton Woods. Si è poi parlato del rialzo dei tassi internazionali di cambio e del conseguente appesantimento del fardello del debito pubblico per Paesi, come l'Italia, in cui questo era particolarmente elevato; così come del rinnovato attivismo della Comunità Europea, delle preoccupazioni del nuovo presidente della Commissione, Jaques Delors, riguardo alla montante ondata della globalizzazione e della scelta successiva di gestirne attivamente i cambiamenti, inasprando dunque le politiche sugli aiuti di Stato e la concorrenza e spianando in tal modo la strada al processo di privatizzazione di enti a partecipazione pubblica.

254 Previsione questa che si è in parte avverata: si pensi, ad esempio, al 5G e alla polemica (proveniente soprattutto dall'altra sponda dell'Atlantico) sul ruolo europeo in merito. Tra gli altri contributi cfr. Patrick Wintour, *Europe divided on Huawei as US to drop company grows*, in «The Guardian», 13th July 2020. D'altra parte, il professor Lapalombara non considerava la sensazionale ascesa economica e politica che avrebbe avuto la Cina (con le sue «corporations», appunto) a partire dalla fine degli anni Novanta circa.

Ci si è soffermati, invece, ancora poco su una delle conseguenze principali di tutti questi fattori, di uno degli effetti più negativi e (sia socialmente che economicamente) più pericolosi della deriva economico-finanziaria internazionale: la disoccupazione.

La crisi del modello economico-sociale che aveva retto nel blocco occidentale (e in particolare in Europa) dal Dopoguerra agli anni che andiamo discutendo provocava infatti una serie di esternalità difficili da prevedere e potenzialmente impossibili da controllare.

Questa preoccupazione emerge chiaramente e con cadenza regolare – ad esempio – negli incontri tra i vertici governativi dei Paesi della Comunità. La ritroviamo già nel primo Consiglio europeo di Delors nelle vesti di presidente della Commissione, in cui, ancora al principio della seduta, si affermava: «The European Council discussed the Community's current economic situation, which continues to be characterized by an unacceptable rate of unemployment»²⁵⁵, così come nei Consigli successivi di Milano e Lussemburgo e oltre.

La strada intrapresa dalla Comunità, sotto questo profilo, si delineava chiaramente nella direzione dell'accettare la sfida della competitività internazionale e della massimizzazione dell'efficienza. Scelta questa che sembra facile da giudicare, in termini positivi o negativi, con il senno di poi, ma che al tempo dovette costituire un vero e proprio rompicapo. Leggiamo infatti dal rapporto conclusivo al Consiglio europeo del dicembre 1985²⁵⁶:

The Council welcomed the very significant progress made by most of the Member States towards rationalization and economic recovery. It notes that this progress and the increased convergence of economic policies have already made it possible to stabilize the level of unemployment in the Community and even to reduce it in some countries.

The Council considers that, on this basis, the European economies are able to achieve better performance as regards growth and employment.

It took note of the strategy of cooperation for growth and employment outlined by the Commission in its annual economic report; it calls upon the Ecofin Council to examine, on that basis, the conditions for establishing non-inflationary growth leading to a substantial drop in unemployment.

Un altro punto che merita di essere rilevato è quello relativo al tipo di rapporto che si andava allora instaurando al tempo tra Pubblico e Privato

Lapalombara, verso la metà del suo ragionamento affermava infatti: «In ogni caso, dovrebbe a questo punto essere evidente che quando il settore privato chiede la deregulation non intende tanto la fine della regolamentazione statuale, quanto invece una reregulation della società che favorisca il settore privato». Ed è esattamente ciò che si è affermato precedentemente in questa stessa sede.

Le spinte che venivano da più parti e che domandavano una progressiva cessione di competenze – economiche e finanziarie – da parte della sfera pubblica nei confronti di quella privata, non si ponevano contro lo Stato, anzi. Ed è un punto centrale questo – spesso frainteso da una certa narrativa anti-liberista venutasi a sviluppare a seguito della crisi economico-finanziaria del 2007 – per comprendere i mutamenti che si andavano a verificare in quegli anni e che condizionano tutt'oggi la nostra società.

La stessa teoria classica del Neoliberalismo – la così detta Scuola austriaca o di Ginevra – non si proponeva di instaurare un pieno regime di *laissez-faire*, eliminando di fatto lo Stato da qualsiasi intromissione nell'ambito economico. Piuttosto intendeva utilizzare lo Stato e le varie istituzioni governative internazionali che si andarono formando a partire dalla fine della Prima Guerra Mondiale per proteggere i mercati dalle ingerenze pubbliche, i rovesci politici e i «rischi» che libere elezioni democratiche possono portare agli investimenti²⁵⁷. Questo

255 MTF, EC: *Brussels European Council (Presidency conclusions)*, 30th March 1985.

256 *Ivi*, EC: *Luxembourg European Council (Presidency conclusions)*, 3rd December 1985.

257 Si pensi soltanto a cosa sta comportando, in termini economico-finanziari, il voto britannico al referendum del 2016 sull'uscita dall'Unione Europea

andava realizzato per mezzo di precise regole e la creazione di un contesto istituzionale adatto e inflessibile. A tale proposito, ha notato Slobodian²⁵⁸:

It is sometimes claimed that the main sleight of hand for neoliberals is to hide the State, but even a cursory reading of the main theorists shows that a positive vision for the State is everywhere. The main thing the Geneva School neoliberals hide is not the State but asymmetries of power.

Un altro contributo comparso tra le pagine di «Ecos» che pare valga la pena segnalare è quello dell'ex presidente del CNR, Vincenzo Caglioti, direttore (nel momento in cui veniva pubblicato l'articolo) del Progetto Finalizzato Chimica Fine. Nel proprio intervento Caglioti sottolineava l'importanza di una collaborazione tra Pubblico e Privato, per quanto riguardava la ricerca. Il pezzo, intitolato significativamente: *Un ponte con le imprese*²⁵⁹, descriveva innanzitutto l'ambito operativo della ricerca, spiegando come fosse importante, in quell'ambito specifico, poter contare su degli studi finanziati «a fondo perduto dallo Stato», studi a cui avrebbero partecipato sia ricercatori pubblici che d'impresa, uniti da uno scopo comune, ossia quello di «convogliare risorse culturali ed economiche su temi applicabili in medio periodo». Una unione di risorse – economiche e umane – diretta dunque al perseguimento di strategie di comune interesse in determinati settori.

In Italia, la ricerca universitaria privilegiava «indirizzi di base», mentre la collaborazione tra università e industria, «a parte sporadici anche se significativi episodi, era pressoché nulla e basata su poche eccezioni». Scopo essenziale del «Progetto Finalizzato I» era dunque quello di creare «uno scambio fra i due mondi» e di avvicinare anche, di conseguenza, una parte sempre più importante del mondo universitario verso temi di ricerca esplorativa. «Compito non facile, stante la diffusa e spesso non ingiustificata diffidenza reciproca» specificava l'autore, aggiungendo però subito che:

Nel corso di sei anni di intenso e proficuo lavoro possiamo affermare che l'obiettivo è stato sostanzialmente raggiunto.

[...] Ma soprattutto, si è rotto il ghiaccio tra i due diversi approcci culturali e si sono stabiliti dei legami stabili fra industriali ed accademici [...]. Una parte dell'attività del progetto si è svolta in collaborazione con le piccole e medie imprese, con quella parte cioè del mondo imprenditoriale che per sua natura è meno pronta a svolgere ricerca.

[...] Ciò ha permesso alle imprese piccole e medie di avvalersi della non trascurabile massa di denaro che lo Stato mette a disposizione delle industrie sotto forma di sovvenzione alla ricerca.

Una ricerca, quella diretta da Caglioti, che si concentrava – è bene precisarlo – su un settore strategico per il Paese, in quanto, sebbene lo stesso presidente del CNR affermasse che la chimica nel nostro Paese fosse «scarsamente capita e poco difesa», questa d'altra parte, «entrava dappertutto»: non c'era infatti «settore della vita socio-economica di un Paese industrializzato che non dipenda dalla chimica».

Un approccio, questo di una più organica e diffusa cooperazione tra Pubblico e Privato, che interessa particolarmente la nostra analisi e che si rivelerà sempre più comune e accettato a livello sia nazionale che internazionale, nonostante la montante marea culturale favorevole a una definitiva uscita di scena dello Stato-imprenditore. Si è già visto, in effetti, come esistessero (ed esistano) comparti industriali strategici che giustificavano e anzi richiedevano un qualche tipo di intervento pubblico, pure in un quadro maggiormente collaborativo con il settore privato.

Entrando poi maggiormente nello specifico, appaiono interessanti due aspetti particolari di questo ragionamento. Il primo: come l'autore prefiguri una collaborazione tra Pubblico e Privato proprio in un settore, quello della chimica, che appunto presto sarebbe stato toccato

258 Q. Slobodian, *Ibidem*.

259 V. Caglioti, *Un ponte con le imprese*, «Ecos», Anno XVI, gennaio/marzo 1987, n. 162-164, pp. 31-35.

dalla *joint venture* tra EniChem e Montedison. Il secondo: le conseguenze potenziali del suo ragionamento sul rapporto tra la ricerca finanziata con fondi pubblici e lo sviluppo delle imprese. Che lo Stato rappresenti di norma un necessario propulsore all'innovazione lo si è già accennato in questa sede e le riprove di tale fatto sono molteplici anche soltanto all'interno della storia nazionale sin qui ripercorsa. Il fatto poi che le imprese, pubbliche come private, beneficino di tale spinta propulsiva non può che essere considerato un fattore positivo per l'economia nel suo complesso. Un aspetto ambiguo di questa dinamica, tuttavia, è stato recentemente sollevato, tra gli altri, da Mazzucato²⁶⁰ che ha sottolineato i problemi di una tendenza ricorrente in tali casi: quella cioè alla collettivizzazione dei rischi e alla privatizzazione dei profitti. Evento tanto spesso verificatosi in occasione di ricerca per le imprese, finanziata con fondi pubblici²⁶¹.

Intervento, quello di Caglioti, che possiamo poi affiancare alla successiva intervista al prof. Guerzi²⁶², al tempo consulente per problemi strategici di Montedison, Italsider, Ansaldo, oltre che consigliere del presidente Eni, Reviglio, per i problemi dell'industria chimica, e dell'EniChem, per le strategie.

Le parole di Guerzi sembrano di particolare interesse poiché vanno a sottolineare alcuni aspetti che mostrano il lento evolversi del contesto culturale attorno al dibattito su Pubblico e Privato in Italia, che si andava definendo e sbilanciando, certo lentamente, ma sempre di più dalla parte del secondo. Pur sottolineando a più riprese, infatti, la centralità dell'istituzione pubblica anche in un mercato decisivo come quello della Chimica, Guerzi evidenziava tuttavia il progressivo restringersi dei tempi di decisione sui mercati e dunque la necessità di un pronto cambio di paradigma rispetto al modello sino a quel momento sperimentato delle imprese a partecipazione statale. La situazione internazionale imponeva difatti tempi di azione sempre più rapidi e questo cozzava con un processo decisionale tanto dilatato come quello pubblico.

Le prime considerazioni del professor Guerzi si concentravano sullo «stato dell'arte» della chimica in Italia: un settore di antica tradizione, che annoverava tra le proprie fila dei premi Nobel e che nel tempo aveva conquistato brevetti e spazi di mercato. Tuttavia, negli ultimi tempi si era verificata «una lunga parentesi», al termine della quale il «filone italiano» sembrava essersi inaridito. Le ragioni che avevano portato ad una simile crisi risiedevano in un complesso insieme «di interazioni politiche, economiche e finanziarie, giochi di potere, influenze esterne». Secondo Guerzi era successo infatti che negli anni Settanta la grande chimica italiana si fosse divisa in due settori contrapposti: il primo che si illudeva di potere «inventare dal nulla» una chimica di sviluppo e innovazione, il secondo che, al contrario, riteneva che fosse troppo arduo sviluppare la chimica in Italia, anche a livello privato, dunque a partire dalla maggiore impresa non legata allo Stato in quel comparto, ossia la Montedison.

260 Cfr. M. Mazzucato, *Ibidem*.

261 L'ultimo, in ordine di tempo, è quello apparso nel pieno della crisi pandemica del 2020, a seguito della sua nomina a consigliere economico del Primo ministro, Conte, per le misure di contrasto degli effetti economici del Covid-19: «È anche il momento di ripensare le partnership tra pubblico e privato. Troppo spesso queste forme di collaborazione sono più parassitarie che simbiotiche. L'impegno volto a sviluppare un vaccino contro il Covid-19 potrebbe trasformarsi nell'ennesimo rapporto a senso unico in cui le multinazionali ricavano enormi profitti, rivendendo al pubblico un prodotto nato dalla ricerca finanziata con i soldi dei contribuenti. Malgrado gli importanti finanziamenti pubblici per lo sviluppo di un vaccino, il ministro della Sanità statunitense, Alex Azar, ha ammesso che le nuove terapie o vaccini per il Covid-19 potrebbero non essere alla portata di tutti gli americani. Abbiamo un disperato bisogno di Stati "imprenditoriali" che investano di più nell'innovazione – dall'intelligenza artificiale alla salute pubblica, fino alle energie rinnovabili. Ma, come questa crisi ci ricorda, abbiamo anche bisogno di Stati capaci di negoziare affinché i benefici derivanti dagli investimenti pubblici ricadano sulla collettività.» M. Mazzucato, *Dalla triplice crisi del capitalismo può nascere una economia più equa*, «Il Sole 24 Ore», 8 aprile 2020, p.23. Cfr. anche M. Mazzucato, *Non sprechiamo questa crisi*, Laterza, 2020.

262 P. Andreocci, Dall'eclisse alla sfida, «Ecos», Anno XVI, aprile-luglio 1987, n. 165-168, pp. 9-13.

Particolarmente interessante – per la storia della chimica in Italia e per la stessa storia industriale del Paese nel suo complesso – è il passaggio che segue:

Questo è solo un tentativo di ricostruzione, ma penso che proprio per questo la stessa Montedison negli anni Settanta abbia ad un certo punto abbandonato quelli che erano i suoi punti di forza: la ricerca, lo sviluppo tecnologico, il monitoraggio dei mercati, la costante attenzione alla concorrenza, per dedicarsi ad altro. Per essere più esplicito mi riferisco al periodo della presidenza Cefis. Un abbandono che è stato in certo modo favorito da quello che ho già avuto modo di definire “il triangolo perverso”. Avveniva questo, più o meno: i sindacati chiedevano investimenti nel Mezzogiorno, i politici auspicavano altrettanto e predisponavano strumenti di finanziamento agevolato, i managers inseguivano queste richieste e senza troppo badare alla redditività riversavano nel Mezzogiorno impianti, attrezzature, macchine, cemento, capannoni industriali. [...] Del resto era diffusa la convinzione, e non solo in Italia, che lo sviluppo della chimica primaria così come si era delineato all'inizio degli anni Settanta dovesse continuare per sempre. Ma mentre altri, pur avendo investito molto in capacità produttive, si sono fermati in tempo o almeno prima di noi, in Italia abbiamo continuato a procedere su questa strada, per di più collocando impianti ad oltre mille chilometri dal baricentro del mercato, con quel che comporta in termini di costi di trasporto. Non solo: abbiamo inflazionato il mercato con una miriade di centri produttivi mal localizzati dal punto di vista logistico e non sostenuti da ricerca innovativa propria.

Il risultato era stato «sconvolgente». Se si fosse tracciato un grafico relativo all'andamento degli investimenti «dal 1970 ad oggi» (1987) nelle maggiori industrie chimiche europee, si sarebbe visto che gli investimenti italiani in rapporto al fatturato erano stati – fino al 1976-1977 – il doppio o «addirittura più del doppio» di quelli francesi, tedeschi o britannici. L'Italia aveva dunque investito troppo rispetto ai propri diretti contendenti nel settore e soprattutto aveva investito in misura eccessiva rispetto alle potenzialità della propria ricerca e della propria tecnologia. Soltanto a partire dal 1978 si era definito un sostanziale «riallineamento» con la media europea e solo negli ultimi tempi si era cominciato a investire meno in impianti e macchinari e sempre più «in soft», nella ricerca e nell'innovazione che allora – come del resto oggi – costituivano il vero motore dello sviluppo produttivo, specialmente in un settore come quello della chimica.

A questo punto l'intervistatore faceva notare tuttavia che nell'ultimo periodo si fosse verificata una sostanziale inversione di tendenza, con «il polo pubblico» che era tornato a fare profitti, recuperando molto in termini di efficienza e, appunto, produttività. Alla domanda di cosa ci fosse stato alla base di un simile rilancio, Guerci rispondeva che sicuramente la congiuntura internazionale particolarmente favorevole aveva aiutato, ma che alla base stava la decisione di Eni ed EniChem di ispirarsi «ad una precisa linea strategica», fondata maggiormente sulla ricerca, come già accennato. Alla stessa maniera Eni doveva puntare in maniera decisa sull'internalizzazione, sfruttando a questo scopo «la via delle joint ventures» pubblico-private. Guerci, infatti, si diceva preoccupato dal grado di immobilismo che si registrava in Italia, a riguardo, soprattutto se comparato con la situazione che si registrava appena al di fuori dei confini nazionali. «Privato e pubblico possono far di più» commentava Guerci, chiarendo però subito che a cambiare dovevano essere innanzitutto le «regole del gioco»: il Pubblico aveva per sua natura tempi troppo dilatati per poter prendere decisioni nei tempi ristretti, spesso ristrettissimi, che richiedeva la nuova, dinamica realtà dei mercati internazionali:

La rapidità con cui si muovono i concorrenti da anni rende sempre più difficile trovare opportunità a prezzi non eccessivi. V'è dunque un problema finanziario, perché le acquisizioni costano e debbono essere ben mirate, ma soprattutto v'è la rapidità, l'agilità con la quale ci si deve muovere: la Hoechst, per fare un esempio, ha realizzato in meno di due mesi una acquisizione del valore di quasi 4.000 miliardi! Ecco uno dei grandi problemi che ha di fronte oggi la chimica italiana e in particolare la chimica pubblica.

[...] Non possiamo realisticamente porci l'obiettivo di raggiungere la Bayer [...]. Dobbiamo invece fare un discorso selettivo: possiamo battere la concorrenza in alcuni segmenti di mercato. Siamo leader mondiali in alcune materie plastiche; abbiamo buone posizioni nelle fibre, nelle gomme e in alcune specialità farmaceutiche. [...] La chimica pubblica pesa oggi pesa moltissimo, aldilà dei numeri. Fondamentale il suo presidio.

[...] La chimica pubblica ha un ruolo importantissimo di traino, di sviluppo in alcuni segmenti innovativi [...].

Dobbiamo combinare nel modo migliore investimento, scelta di mercato e contenuti di ricerca. E per questo dobbiamo svilupparci internazionalmente: acquisire tecnologie, aziende, mercati. [...] Sono necessari finanziamenti, certo, ma soprattutto un nuovo clima culturale che realizzi una maggiore flessibilità decisionale all'interno del sistema delle partecipazioni statali e renda più rapida ed agile la nostra azione.

Una tendenza, quella a riconoscere la necessità di una rapida riorganizzazione del sistema delle imprese partecipate, che si faceva sempre più marcata col passare del tempo e l'avvicinarsi della fine del decennio.

Riperkorrendo i diversi numeri della rivista, l'evolversi di tale processo appare infatti sempre più evidente, con un tono che sembrava progressivamente sminuire il ruolo che spettava allo Stato in seno all'economia e – di converso – con un graduale e praticamente unanime riconoscimento dell'auspicabilità di maggiori spazi per l'iniziativa privata.

Significativo, a questo proposito, un altro articolo, comparso nel numero di agosto/dicembre del 1987²⁶³, nel quale – pure – è possibile notare la posizione, ancora una volta scopertamente «apologetica» nei confronti dello Stato imprenditore, di due figure di rilievo del panorama politico italiano come Prodi e Reviglio:

C'è davvero troppo Stato nell'economia? La presenza pubblica nell'industria, nell'agricoltura, nei servizi continua ad avere una sua giustificazione in un sistema misto ed aperto, in un'economia di mercato ormai ampiamente affermata?

Ad un manager di successo che in tono di rimprovero aveva giudicato “soffocante” l'intervento pubblico nel sistema produttivo attribuendogli in una misura addirittura del 30%, Romano Prodi replica un 6%, da non poter assolutamente definire “mortificatore” dello slancio imprenditoriale privato e dei fattori di crescita.

E mentre il presidente dell'IRI spiega al “Financial Times” che tutto quanto può fare il privato non è giusto lo faccia lo Stato (secondo una concezione da fine anni '80 del rapporto pubblico-privato), Franco Reviglio difende il ruolo strategico dell'ENI e la utilità di conservare – ed in certi casi, anzi, far acquisire – alla mano pubblica, settori produttivi necessari per rendere meno vulnerabile la nostra economia.

Si trattava – secondo l'autore – di tendenze in certa misura complementari: esisteva infatti una crescente linea di opinione che sosteneva «graduali e prudenti» smobilizzi, seppure «con le dovute garanzie» che si intrecciavano con l'idea, ancora molto diffusa nel Paese, che – «se anche ormai lontani da quegli anni '30 in cui nacque l'IRI e dal Dopoguerra che vide l'affermarsi dell'ENI di Enrico Mattei» – la presenza pubblica nell'industria nazionale avesse ancora una forte ragione ad esistere all'interno di una realtà complessa, frastagliata e in grande fermento come quella italiana.

Un ruolo importante nel conciliare tali due anime (la prima progressista e riformatrice, la seconda più realista e conservatrice) lo avrebbe avuto il nuovo ministro delle Partecipazioni Statali, il senatore Luigi Granelli. L'autore presentava il neo-ministro, dunque, facendone un ritratto che sembra interessante riportare integralmente, qui di seguito:

263 M. Mauri, *Troppo “Stato” nell'economia del Sud?*, Anno XVI, agosto/dicembre 1987, n. 169-173, pp. 20-21.

Sulla funzione delle partecipazioni statali, Granelli ha le idee chiare. Le ha espresse appena arrivato a via Sallustiana affermando di non aver anzitutto l'intenzione di proporsi come l'alienatore dell'argenteria di famiglia. “Certo – ha spiegato – le aziende che non corrispondono più ad esigenze di carattere strategico – e vorrei dire anche sociale! – possono essere cedute a privati che garantiscano i livelli occupazionali, facendo in ogni caso salvo l'interesse generale. [...] E questo non per sostituirsi agli imprenditori [...]. L'assistenzialismo che non risolve ma rinvia aggravando situazioni di crisi irreversibili ha fatto il suo tempo”. Le partecipazioni statali non possono infatti prescindere da chiare ristrutturazioni produttive che investano in misura adeguata e lungimirante lo stesso rapporto tra l'area pubbliche e quella privata, processi di cessione o di acquisizione da un settore all'altro, dice Granelli.

Si trattava dunque delle prime, caute aperture in senso riformista, figlie di un contesto politico e culturale che stava mutando – all'esterno e all'interno del nostro Paese – in maniera sempre più significativa.

Proseguendo poi in questa lettura particolare dei diversi numeri di «Ecos», incontriamo di nuovo (siamo adesso nella prima metà del 1988) la voce del Presidente dell'ENI, Reviglio, il quale in una sorta di «intervista a sé stesso» affrontava direttamente il tema del futuro dei rapporti tra Pubblico e Privato, Italia.

Nella prima parte dell'articolo sembra molto interessante la considerazione relativa ai settori strategici per il «sistema economico nel suo complesso» e, dunque, per ciò che sta al centro della presente ricostruzione storica, ossia l'interesse nazionale. Quei comparti che Reviglio indicava come «settori chiave» sono quelli su cui la «mano pubblica» avrebbe – a suo parere – dovuto concentrarsi e, aspetto particolarmente interessante per il lettore dei nostri giorni, sono gli stessi su cui ancora oggi si discute un possibile intervento statale a tutela sia dell'occupazione, che della salute dei cittadini, che degli specifici interessi geopolitici del Paese (energia, trasporti, difesa...).

L'articolo si apriva con una analisi generale dei processi in atto, con un riferimento esplicito all'obiettivo del 1992, con la creazione dell'UEM²⁶⁴:

Riferendola al Paese, forse è giusto parlare – più che di transizione – di mutazione. Stiamo cambiando (e non sappiamo dire se col giusto ritmo) sospinti dalla necessità e da una più avveduta e centrata consapevolezza culturale.

Fra le necessità, temporalmente precisate e determinate, c'è la scadenza del “grande mercato”. Il '92 è dietro l'angolo, con il carico delle occasioni da non perdere e con il contrappeso inevitabile delle selezioni punitive.

Dopo di che l'attenzione si fissava sulla già accennata transizione globale da un'economia trainata essenzialmente dal settore secondario ad una che fondava la propria ricchezza, invece, sul terziario e sulle epocali conseguenze di tale passaggio (come degli altri, contemporanei):

Una prima osservazione si impone. Nel corso degli anni '80 i sistemi economici dei principali Paesi industriali sono entrati in una fase di profondi cambiamenti strutturali. Si riduce l'occupazione industriale ed aumenta l'occupazione terziaria, cresce l'integrazione tra l'industria e i servizi, aumenta la specializzazione e la divisione del lavoro tra imprese, si assiste ad una globalizzazione dei mercati e a una maggiore interdipendenza economica tra i Paesi. Questi processi hanno numerose implicazioni sul piano economico, sociale e politico. Per ciò che riguarda l'evoluzione della struttura produttiva, una delle loro manifestazioni immediate è l'emergere di alcuni “settori chiave” che offrono beni e servizi necessari al funzionamento del sistema economico nel suo complesso. Tra questi settori chiave i più importanti sono la chimica, le infrastrutture, un insieme di servizi pubblici destinabili alla vendita quali le telecomunicazioni, i trasporti [...]. Questi settori sono destinati a una crescita accelerata sia per l'andamento della domanda privata, sia per il contributo della domanda pubblica. Si pensi, a questo proposito, agli investimenti previsti nelle ferrovie, nei sistemi di trasporto, nelle infrastrutture,

264 F. Reviglio, *Le partecipazioni statali: un ruolo storico da rilanciare per favorire una crescita strutturale*, «Ecos», Anno XVII, aprile/giugno 1988, n. 177-179, pp. 4-7.

nell'energia, nelle telecomunicazioni. Si tratta di cambiamenti strutturali che corrispondono a una tendenza generale nelle principali economie industrializzate.

Reviglio tracciava dunque una mappa abbastanza precisa dei settori che reputava importanti per gli interessi del Paese. Comparti giudicati decisivi per segnare un decisivo «cambio di passo» e di composizione della struttura produttiva nazionale; comparti in cui – sia per la rilevanza strategica degli stessi che per i costi elevatissimi degli investimenti che vi si richiedevano, spesso uniti alla scarsa redditività, nel breve termine – si rivelava necessario un intervento massiccio, talvolta esclusivo della «mano pubblica», attraverso le partecipazioni statali e la pubblica amministrazione. Un'esigenza, quella di mantenere forte l'impianto dello Stato-imprenditore, che si rivelava maggiormente in Italia, piuttosto che altrove, a causa di un capitalismo privato relativamente debole, oltre che storicamente concentrato nella piccola e nella media impresa:

L'Italia, infatti, è l'unico Paese avanzato ove il grande capitale privato è concentrato nell'industria manifatturiera, mentre gran parte dei servizi vendibili, a cominciare dal credito, l'impiantistica, le infrastrutture, le grandi opere, l'energia, i servizi per l'ambiente sono di fatto in mano al settore pubblico. Con un po' di gusto per il paradosso si può dire che l'Italia è l'unico Paese dove il grande capitale privato fabbrica ancora automobili. Nei principali Paesi industriali il capitale privato è concentrato in altri settori e si occupa da tempo di altri beni e servizi.

In un simile panorama, caratterizzato da un profondo «riadattamento strutturale» del mercato, il ruolo delle imprese pubbliche sarebbe dunque venuto necessariamente a mutare per adeguarsi ai tempi. Per Reviglio era fondamentale, tuttavia, che esso rimanesse centrale, strategico e anzi, il presidente dell'ENI ammoniva rispetto al rischio di fraintendere la situazione, lasciandosi ingannare da tutti quegli elementi che parevano portare a considerare lo Stato-imprenditore come ormai superato:

Negli anni passati l'impresa pubblica ha contribuito alla ricostruzione e all'industrializzazione del Paese. Oggi essa deve contribuire al riadeguamento del sistema produttivo, offrendo in modo competitivo i beni e i servizi richiesti nella nuova configurazione del sistema.

Questa nuova centralità dell'industria pubblica spiega l'area di conflittualità che si è creata con il capitale privato, che si vede escluso da molti mercati in rapida crescita.

La stessa situazione di conflittualità tra gli enti e all'interno degli enti può essere in parte spiegata sulla base degli elementi ricordati. In un mondo in movimento, ciascuna impresa insegue i mercati in espansione per offrire al Paese le produzioni necessarie. In questo ambito, per altro, i vincoli statuali degli enti appaiono spesso superati dai tempi e possono diventare lacci e laccioli all'azione.

Secondo Reviglio ciò che emergeva era essenzialmente la necessità di impostare una riflessione profonda sul sistema dell'impresa pubblica in Italia e sui compiti che ad essa dovevano essere assegnati all'interno di un nuovo progetto industriale che fosse prima di tutto al passo con i tempi. Per far questo occorreva innanzitutto ridefinire, nel quadro della politica industriale, quali fossero «i grandi progetti di interesse strategico per il Paese». A questo proposito era inevitabile ripensare il ruolo delle imprese pubbliche e delle altre imprese appartenenti alla pubblica amministrazione. Andavano stabiliti dunque dei criteri generali che guidassero l'azione delle imprese private e pubbliche per gli anni a venire e soprattutto bisognava rispondere ad alcuni interrogativi.

Era opportuno, «nella gran parte dei settori chiave» creare un clima più concorrenziale? Se sì, secondo quali criteri? E ancora: attraverso quali processi si poteva pensare di introdurre una maggiore efficienza nel sistema delle aziende pubbliche? Privatizzando? Creando delle *joint-ventures*? Spingendo verso una maggiore concorrenza che comunque – nelle stesse parole di Reviglio – sarebbe giunta «gradatamente» a partire dal 1992?

Ma soprattutto: come si giustificava la presenza di imprese pubbliche e quale si poteva dire che fosse il loro ruolo, allora, in un Paese come l'Italia?

Tutti quesiti particolarmente densi e complessi, a cui il presidente del Gruppo ENI cercava nelle pagine successive di dare risposta. Citiamo qui uno stralcio dell'articolo, che pare interessante considerare in quanto appunto relativo al rapporto complesso ma imprescindibile (e potenzialmente fruttuoso) tra impresa pubblica e privata, in Italia:

Al di là delle ragioni storiche, la presenza del settore pubblico, e più in particolare delle Partecipazioni Statali in molti settori chiave del nostro Paese, si legittima perché soltanto l'impresa pubblica sembra avere la capacità di intervento richiesta dai mercati e si può comportare in maniera diversa dai privati nei settori ad elevata accumulazione, rischio tecnologico e redditività differita.

Quando si tratta di anticipare le tendenze del mercato e di recuperare svantaggi tecnologici, si chiede all'impresa pubblica di assumere grandi rischi e di effettuare investimenti a redditività differita, allo scopo strategico di modificare la struttura dei vantaggi comparati di un Paese, anziché subirla.

Esempi di ciò sono l'energia e la chimica [...]. Il criterio, tuttavia, è generale e va applicato a tutti i casi in cui la collettività ha interesse a comportamenti diversi da quello di pura massimizzazione del profitto. Casi analoghi si moltiplicheranno in futuro, perché molte delle sfide tecnologiche che ci attendono vedono il nostro Paese in situazione di oggettiva debolezza relativa.

Quale rapporto allora con il privato?

La presenza dell'impresa pubblica naturalmente non esclude, ma anzi richiede, la più ampia collaborazione con le imprese private, per aumentare l'efficienza, per raggiungere le dimensioni desiderate e per ottimizzare gli apporti necessari.

Il dibattito su pubblico e privato deve svilupparsi fuori da impostazioni ideologiche sterili, poiché il Paese ha bisogno di buone imprese, pubbliche e private, che sappiano rimuovere gli ostacoli strutturali al suo sviluppo.

Da quanto espresso nell'articolo riusciamo a comprendere meglio – tra le altre cose – cosa si intendesse *supra* sostenendo che le privatizzazioni in Italia venissero viste da alcuni come un modo per rafforzare lo Stato, più che il mercato. Quando Reviglio affermava infatti che la presenza dell'intervento pubblico dovesse essere mantenuta in determinati settori chiave sottointendeva anche, per converso, che dovesse essere al contrario dismessa in quelli che non erano considerati tali. Ciò comportava dunque, per lo Stato, la possibilità di «allontanarsi» da tutti quei settori non strategici e spesso non produttivi (che abbiamo visto essersi accumulati in maniera impressionante, tra gli anni Sessanta ed Ottanta) liberandosi in certo qual modo di un fardello gravante sulla propria spesa pubblica e trovando infine la possibilità di concentrarsi solo su quei comparti che rientravano effettivamente in una logica di interesse nazionale.

Posizioni simili le troviamo, nello stesso numero della rivista, in un articolo che riassumeva i lavori di «Europa 1992 – Seminari per il top management», incontro svoltosi nel 1988 al «Palazzo di vetro» e che aveva avuto come oggetto la discussione delle molteplici implicazioni dell'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo e del progressivo completamento del Mercato Interno, che aveva come obiettivo finale appunto il 1992²⁶⁵. Scadenza, questa, che iniziava a comparire in maniera sempre più frequente e pressante anche tra le pagine di «Ecos», sia negli articoli che negli editoriali. Tra questi, nel periodo che stiamo esaminando, andavano moltiplicandosi quelli del presidente Reviglio, l'analisi del cui pensiero ci può dare d'altronde più di tutte l'indice della progressiva (e necessaria) evoluzione della posizione ufficiale dell'ENI, col passare del tempo.

In un numero speciale che dedicava la propria copertina alla nascita di Enimont, infatti, troviamo una serie di sue valutazioni che, da una parte, confermavano sempre di più un atteggiamento di accettazione del mutato contesto internazionale, di volontà di «raccolgere la sfida dei tempi» (metafora, questa della sfida, che ricorreva di frequente in relazione al

265 F. Reviglio, C. Fracanzani, A. La Pergola, G. Ruffolo, *Ibidem*, pp. 84-91.

completamento del Mercato Unico e non solo nelle parole del presidente dell'ENI), ma che dall'altro seguitavano a mettere in guardia sulla disparità dei mezzi allora a disposizione dell'impresa privata e di quella pubblica e della conseguente necessità di aiutare quest'ultima a evolversi per poter stare efficacemente sul mercato, piuttosto che ricorrere alla soluzione più semplice e avventata – a suo parere – ossia di smantellarla pezzo per pezzo. Nel numero appena indicato troviamo, a questo proposito, un commento emblematico²⁶⁶:

[...] L'Atto Unico Europeo rappresenta un significativo cambiamento nell'assetto dei mercati reali e finanziari.

È necessario da una parte adeguarsi a questi mutamenti e dall'altra intervenire con forza per modificare le direttive comunitarie che contengono elementi per noi inaccettabili o dannosi.

[...] Come è ovvio, la necessità di riequilibrare la finanza pubblica del nostro Paese, anche in conseguenza della liberalizzazione dei mercati dei capitali, pone in difficoltà la possibilità di ricevere in futuro apporti adeguati dall'azionista pubblico. E in ogni caso, nell'Europa del 1992, essere pubblici si risolverà in una serie di penalizzazioni che dobbiamo in tutti i modi evitare anche modificando anche il nostro assetto istituzionale

In quest'ambito, avremo bisogno dei mercati finanziari ed in particolare del mercato azionario, per distinguere il nostro ruolo da quello delle aziende di pubblica utilità, per sopravvivere ad un'ulteriore diminuzione di apporti dallo Stato, per internazionalizzarci e raggiungere in taluni comparti le dimensioni necessarie alla nuova concorrenza. Oltre a ciò la creazione del mercato unico europeo richiederà un ulteriore processo di crescita e di internazionalizzazione, spingendo le nostre imprese a proseguire sulla strada delle collaborazioni, delle joint ventures e degli accordi.

Tutti questi aggiustamenti implicano un ampio ricorso ai mercati finanziari.

Sembra dunque evidente un progressivo, generale, adattamento al mutato contesto, anche da parte di chi – come Reviglio – restava convinto della necessità inderogabile di mantenere una presenza forte e ampia della «mano visibile» nell'economia e, in particolare, in certi settori strategici dell'industria nazionale. Tale convincimento risultava, tuttavia, tutt'altro che dogmatico e si andava aprendo, via via, alla parallela consapevolezza del nuovo ruolo – preminente – che i mercati internazionali andavano velocemente assumendo all'interno delle economie capitaliste. Un simile grado di coscienza, del resto, non rimase fermo, su di piano prettamente teorico – non per quanto riguarda l'Eni, almeno – ma si tramutò, anzi, in atti pratici, in precisi indirizzi come, ad esempio, la nascita di Enimont: segno tangibile questo di quanto davvero il contesto generale stesse rapidamente mutando.

Le ragioni della joint venture tra i due colossi (l'uno pubblico, l'altro privato) della chimica italiana sono ben descritte da Giovanni Parillo, all'epoca direttore generale delle risorse e dei rapporti esterni di Enimont, in rappresentanza dell'Eni²⁶⁷:

Questo “matrimonio” non rappresenta un atto di discontinuità. Aldilà dei segnali e del significato delle operazioni dei primi anni '80, abbiamo sempre ritenuto che una ulteriore aggregazione delle attività chimiche fosse ineludibile, inevitabilmente inscritta nel percorso della chimica italiana e per più ragioni. La separatezza fra i due operatori costituiva un elemento di ulteriore debolezza del sistema chimico italiano. I fenomeni di globalizzazione, razionalizzazione a livello mondiale, concentrazione delle imprese erano sempre più frequenti a metà degli anni '80 e rendevano ancor più evidente la debolezza del sistema chimico italiano [...]. Appariva dunque indiscutibile che una maggiore aggregazione delle attività chimiche in Italia, in un'unica mano, costituiva la condizione necessaria, anche se non sufficiente, alla costruzione di un settore chimico in grado di competere con le altre società internazionali.

Ragioni di sopravvivenza e competitività, dunque.

266 F. Reviglio, *I piani e le strategie dell'ENI*, «Ecos cronache», Supplemento al numero 180/182, luglio/settembre 1988.

267 P. Andreocci, *Dalla razionalizzazione alla integrazione*, Anno XVIII, gennaio-marzo 1989, n. 186-188, pp. 4-14.

Sopravvivenza e competitività che, tuttavia, comportavano dei necessari sacrifici, soprattutto in termini occupazionali. Ed è interessante notare, dunque, che fosse davvero il «vincolo esterno» rappresentato da globalizzazione e integrazione europea a spingere la politica italiana (e di conseguenza l'economia) verso scelte impopolari e – in quanto tali – sino a quel momento scientemente evitate. Leggiamo infatti nella chiusa dell'articolo:

Il piano Enimont prevede – come conseguenza di una maggiore efficienza e dei processi di razionalizzazione – alcune esuberanze [...] ma riteniamo che questi problemi possano essere governati e d'altra parte non sono in agenda – allo stato attuale – né tagli occupazionali di tipo verticale, né chiusure complete di siti produttivi.

Molto importante per la presente ricostruzione è poi il passaggio di testimone tra Franco Reviglio e Gabriele Cagliari nel ruolo di presidente dell'ENI, avvenuto sullo scorcio del 1989. Un momento di enorme cambiamento, in quanto coincideva con il crollo del Muro di Berlino: fatto questo che – come è noto – avrebbe completamente mutato il contesto internazionale (in particolare europeo), ponendo di fatto fine alla lunga fase storica della Guerra Fredda.

Senza soffermarsi su tutte le interessanti e complesse dinamiche legate a tali fattori – analisi che esulerebbe dagli scopi del presente scritto – basterà dire ancora una volta che, all'interno di simili mutamenti, il margine operativo degli enti politici ed economici italiani andava sempre più restringendosi. Il novembre del 1989 accelerò inevitabilmente il processo di integrazione economica e politica europeo che aveva come primo fondamentale obiettivo il 1992 e rendeva certe scelte – come quelle sulla privatizzazione di enti a partecipazione statale – praticamente obbligate.

Nel numero di «Ecos» di settembre/dicembre 1989, il neo-presidente Cagliari affrontava questo tema in maniera diretta²⁶⁸. Ed appare curioso incontrare qui nuovamente una dichiarazione esplicita relativa alla superiorità della politica sull'economia²⁶⁹. Curioso perché è proprio in questa determinata fase storica – ce ne accorgiamo adesso compiutamente, con il senno di poi – che prese al contrario avvio nettamente un processo di sostanziale inversione dei ruoli: con l'economia a fare da traino alle scelte politiche. Curioso poi perché appare anche oggi estremamente difficoltoso – se non impossibile – stabilire quale dei due ambiti stesse imponendo il ritmo del cambiamento. Certo, la caduta del Muro di Berlino era un fatto eminentemente politico, ma a sua volta condizionato dal contesto più ampio della nuova rivoluzione industriale che si andava definendo in quegli anni, sulla spinta delle innovazioni tecnologiche e di tutti i conseguenti mutamenti economici, finanziari e, dunque, sociali.

Il «discorso di insediamento» del presidente Cagliari, che troviamo appunto nell'ultimo numero di «Ecos» dell'anno 1989 e che riportiamo qui di seguito, rappresenta un interessante manifesto di quelle che sarebbero state le linee strategiche dell'azione dell'ENI durante gli anni successivi. Ciò che pare significativo rilevare, sin da subito, è che pur con un ulteriore sbilanciamento verso il Privato (l'impresa mista, le *joint ventures*, l'apertura al mercato e al finanziamento appunto privato, lo sganciamento delle imprese partecipate da meccanismi di decisione eminentemente politica) il disegno strategico di lungo periodo dei vertici dell'ENI sotto la presidenza Cagliari rimase lo stesso degli anni precedenti: il rafforzamento dello Stato come attore politico ed economico sia sulla scena nazionale che internazionale e il mantenimento dell'Ente Nazionale Idrocarburi sotto il precipuo controllo pubblico. Ancora una volta ci accorgiamo dunque di quanto le stesse privatizzazioni fossero concepite, in vasti

268 G. Cagliari, *Linee di strategia*, «Ecos», Anno XVIII, ottobre/dicembre 1989, n. 195-197, pp. 11-13.

269 «[...] Il contenuto politico di questi fatti è l'elemento di gran lunga preminente. [...] Poi l'economia alla fine seguirà». La frase appartiene al nuovo presidente ENI, Gabriele Cagliari, e venne formulata nell'articolo che si sta per riportare sopra. Una dichiarazione analoga è quella formulata da Giulio Andreotti in relazione all'ingresso dell'Italia nello SME (1979), riportata *supra*, tra le note.

strati della classe dirigente italiana di allora, come un modo per rafforzare principalmente lo Stato e solo indirettamente, poi, il Mercato.

Secondo Cagliari la situazione in cui ci si veniva a trovare, alle soglie ormai dell'ultimo decennio del secolo, era in enorme e costante evoluzione: il complesso sistema «di regimi e di alleanze politiche ed economiche» che reggeva praticamente immutato dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, si era infatti messo improvvisamente «in movimento». Prima attraverso la Perestrojka, con tutte le rapide e strutturali trasformazioni occorse all'interno dell'Unione Sovietica dalla presa del potere di Gorbaciov, quindi con i repentini e profondi mutamenti politici dell'Europa Orientale che presto (il mese successivo all'uscita dell'articolo) avrebbe condotto addirittura alla caduta del Muro di Berlino. Questa enorme e inattesa evoluzione, ad avviso del neopresidente di ENI, avrebbe comportato il ritorno dell'Europa come attore preminente sulla scena mondiale. L'aspetto politico di questi avvenimenti era fondamentale e superava in rilevanza persino quello economico. Cagliari aggiungeva infatti:

Per noi, che siamo diventati adulti nella cultura della cortina di ferro [...] il contenuto politico di questi fatti è l'elemento di gran lunga preminente.

[...] Poi alla fine l'economia seguirà [...]. Questo sarà un percorso esaltante ma lungo. Il nostro obiettivo non può essere soltanto quello di allargare la base della domanda dell'economia europea, che per molti versi ha raggiunto la maturità. Noi dobbiamo volare più alto, a un livello di collaborazione non solo economica ma anche politica o meglio culturale, di respiro europeo e mondiale.

Il presidente, quindi, passava a ricordare il ruolo avanguardistico recitato a questo proposito dal Gruppo ENI, con la strategia così detta neo-atlantista di Enrico Mattei e dell'allora presidente della Repubblica, Giovanni Gronchi. «Storicamente, il nostro Gruppo è stato tra i primi a cogliere un'opportunità che il mondo occidentale ci negava, quando ancora negli anni '50 avevamo bisogno di greggio per le nostre raffinerie e le nostre stazioni di servizio» affermava, infatti, sostenendo poi subito l'intenzione di confermarsi su quella strada, cogliendo l'occasione storica che si andava presentando.

Ma quella dell'Est era solo una parte della sfida, «anzi, la minore», poiché la maggiore veniva «da tutto il resto del mercato internazionale», dalla nuova competizione tra sistemi economici che premiava «il più efficiente, il più pronto, il più innovativo». Occorreva dunque razionalizzare il sistema italiano, aprendolo alla nuova realtà, al contributo di nuovi operatori, aumentandone le connessioni in Europa e fuori di essa, così da estenderlo a livello di sistema e renderlo davvero efficiente. «Il nostro know-how» affermava «può misurarsi senza tema con quello dei nostri maggiori concorrenti a livello mondiale». La conclusione era che l'Italia dovesse guardare con fiducia alle novità poste dal Mercato Unico, la rivoluzione tecnologica, le privatizzazioni, la concorrenza. A patto che all'impresa pubblica (da mantenere) venisse consentito di fare impresa, senza intromissioni politiche a frenarne l'efficienza:

L'ENI è dunque un ente delle Partecipazioni Statali votato al mercato al quale non solo fornirà beni e servizi ma chiederà anche risorse finanziarie per i suoi capitali di rischio, e collaborazioni e associazioni di imprese per i suoi progetti che richiedono concentrazioni o accordi societari per la loro migliore realizzazione.

In questo quadro certe impostazioni tradizionali, ad esempio quelle che assegnavano alle partecipazioni statali funzione di ente e sviluppo per il Mezzogiorno d'Italia sembrano superate.

[...] La centralità che va attribuita al mercato dà una risposta anche ai problemi che si collegano direttamente alla nostra struttura istituzionale. Il sistema delle partecipazioni statali ha grandissima vitalità ed è attrezzato per affrontare il nuovo livello di competizione internazionale.

[...] Deve quindi essere prevalentemente il mercato a indicare le aggregazioni entro il sistema delle Partecipazioni Statali e a determinare le funzioni e le compatibilità dei vari Enti. E il mercato ci indurrà ad adottare formule organizzative flessibili [...]. Il sistema delle partecipazioni statali, per quanto grande e potente, ha un suo delicato bilanciamento di funzioni e di responsabilità che vede da

un lato il potere di indirizzo e di controllo del ministro e del Ministero e dall'altro l'autonomia della funzione manageriale. Il punto di connessione tra queste due istanze è quindi il momento più delicato del sistema. L'esperienza storica che ne abbiamo ci induce a dichiarare che il problema di quest'interfaccia è stato risolto in modo ottimale solo ed esclusivamente quando questa gestione si è concentrata sui presidenti degli enti, liberando i livelli manageriali da esigenze di mediazione politica che possono offuscare la rigorosa applicazione del principio di reciproca responsabilità.

[...] A questi obiettivi non mancherà [...] la dedizione a un gruppo il cui obiettivo precipuo in questa fase della sua storia è quello di produrre strategie industriali e ricchezza reale per lo Stato al fine di rimanere e crescere nella sua funzione Galbraithiana di “countervailing power” di fronte alle grandi concentrazioni di potere economico-finanziario privato, a salvaguardia delle nostre grandi autonomie democratiche.

Grande attenzione – come anticipato – va prestata alla parte finale, in cui il Presidente Cagliari sottolinea la necessità per le imprese a partecipazione statale di essere libere di operare «liberando i livelli manageriali da esigenze di mediazione politica» e concentrando «sui presidenti degli enti» la gestione delle imprese a cui sono stati messi a capo. Si è già accennato più volte a questo punto, ma vale la pena di ritornarci in quanto si ritiene esso rappresenti un passaggio fondamentale per comprendere l'intera parabola delle privatizzazioni, così attuale ancora oggi che si inizia invece a discutere, in maniera via via più concreta, di un processo inverso, ossia di nazionalizzazione di enti privati²⁷⁰.

Il periodo successivo, come detto caratterizzato da enormi sconvolgimenti politici, si sarebbe poi distinto per il clima di incertezza generale in cui i vari attori internazionali si erano venuti a trovare. Con il decisivo traguardo del 1992 sempre più prossimo, le cancellerie europee in fibrillazione alla ricerca di nuovi equilibri e l'economia che iniziava a dare visibili segni di rallentamento dopo anni di forte espansione, tutto portava a un clima di necessaria attesa di successivi sviluppi. Senza addentrarsi troppo nella descrizione di ciascuna di queste variabili si reputa opportuno fare tuttavia un paio di precisazioni almeno sul contesto internazionale che si andava appunto delineando. Precisazioni che ci permetteranno di comprendere con chiarezza ancora maggiore la posizione italiana di fronte a certe scelte strategiche che le si sarebbero imposte dinnanzi negli anni successivi.

Innanzitutto: si può dire che la caduta del Muro di Berlino colse in buona parte di sorpresa le cancellerie europee²⁷¹. Tale evento, occorso nella giornata del 9 novembre 1989, decretò *de facto* la fine della Guerra Fredda in Europa occidentale e andò a modificare completamente gli equilibri continentali dopo oltre mezzo secolo in cui si erano invece mantenuti sostanzialmente statici.

Come ha scritto Varsori²⁷²:

Se i leader moderati italiani, quali ad esempio lo stesso Andreotti, potevano da un lato considerare con favore la caduta del muro dal punto di vista interno, dall'altro si mostravano ansiosi per le conseguenze internazionali derivanti dal crollo di un ordine che aveva caratterizzato per mezzo secolo il continente europeo, equilibrio che, a dispetto dei suoi aspetti negativi, aveva fortemente contribuito ad assicurare all'Europa un lungo periodo di pace e stabilità.

270 Si vedano a questo proposito gli interventi del ministro dell'Economia e delle Finanze, Roberto Gualtieri, e del vice-ministro, Laura Fontana, sulla possibilità di un ritorno alle nazionalizzazioni a seguito degli effetti nefasti sull'economia della pandemia da Covid-19. Entrambi i contributi compaiono nelle note, *supra*.

271 «[...] a dispetto dei primi seri sintomi di crisi della Repubblica democratica tedesca, le autorità italiane non parvero ritenere la riunificazione tedesca una prospettiva immediata che dovesse essere affrontata in tempi rapidi. Ai primi di ottobre del 1989 si tenne a Venezia un vertice italo-francese; è significativo come in questa occasione la Farnesina non ritenne di elaborare alcuno specifico studio sulla situazione esistente nella Ddr.» A. Varsori, *L'Italia e la fine della Guerra Fredda. La politica estera dei governi Andreotti (1989-1992)*, Il Mulino, p. 28.

272 A. Varsori, *Ivi*, p. 30.

Tali preoccupazioni erano acuite, negli uomini di governo italiani, da due fattori. Il primo: la prospettiva di una rapida riunificazione delle due Germanie, così come prospettato dal cancelliere Helmut Kohl nella presentazione del così detto «Piano in dieci punti»²⁷³. Il secondo: la prospettiva concreta che l'Italia venisse estromessa dalle trattative sulla eventuale riunificazione, cosa che poi puntualmente avvenne²⁷⁴.

Il fatto che il ruolo italiano fosse destinato a subire un rapido ridimensionamento a seguito della riunificazione tedesca e, più in generale, dell'espulsione dell'URSS dall'Europa occidentale, impensieriva enormemente la classe dirigente italiana di allora, che tentò dunque in tutti i modi di rallentare il diffondersi degli effetti di tali avvenimenti. Il Presidente della Repubblica, Cossiga, già fine novembre 1989 accoglieva a Roma l'omologo sovietico, Gorbaciov, mentre la stessa ENI, nel medesimo periodo, correva a stipulare nuovi patti commerciali con l'URSS²⁷⁵. Gli sforzi diplomatici italiani non potevano tuttavia attenuare la presa di coscienza relativa al fatto che il ruolo di Roma nella «nuova Europa» che si andava prefigurando – con una Germania sempre più potente e un asse franco-tedesco che si rafforzava vieppiù – sarebbe stato inevitabilmente marginale e che in quella fase ci si dovesse, piuttosto, sforzare per mantenere il Paese legato quanto più possibile al «treno europeo».

A complicare ulteriormente la situazione stava poi il già accennato rallentamento dell'economia internazionale e, con esso, di quella italiana. Secondo Devillanova, infatti²⁷⁶:

Il termine a quo del nostro discorso è il 1988, quando si esaurì nei Paesi industrializzati il lungo ciclo di sviluppo cominciato nel 1983. A questo ciclo l'Italia ha partecipato pienamente con un tasso di crescita attorno al 3% dal 1984 al 1988, sistematicamente più elevato di quello degli altri Paesi della Comunità economica europea (Cee). Nel 1988, al sesto anno di espansione, il tasso di crescita del Pil

273 Interessante a questo riguardo è una velina del Foreign Office, relativa all'incontro tenutosi a Bruxelles in data 3 dicembre 1989 tra il Presidente statunitense, Bush, e appunto il cancelliere tedesco, Kohl. Bush riportò a Kohl del suo precedente incontro con Gorbačëv, durante il quale il presidente sovietico gli aveva detto quanto a suo avviso lo stesso Kohl andasse «troppo di fretta». Il cancelliere allora, descrivendo innanzitutto la situazione nella parte orientale del Paese come critica, rispose: «Ho detto a Gorbačëv che non è nel mio interesse fare in modo che le cose vadano fuori controllo». Kohl ringraziò poi il presidente per la «calma con cui [aveva] accolto le [sue] idee» riguardo al «Programma in dieci punti», cercando di rassicurarlo poi riguardo a modi e tempi: «Non farò nulla di avventato. Non ho programmato una scaletta. Noi facciamo parte dell'Europa e continueremo come membri della Comunità Europea. Io ho sempre programmato con prudenza assieme al Presidente Mitterrand». Infine, Kohl fece un accenno anche alla posizione italiana, in quel momento particolarmente guardinga sull'argomento: «ieri alcuni miei colleghi hanno detto che i Dieci punti erano OK. Andreotti era più scettico. Ognuno in Europa è preoccupato da due cose: (1) che la Germania scivoli verso Est – questo non ha senso; (2) la vera ragione è che la Germania si sta sviluppando economicamente più in fretta dei miei colleghi. Francamente, 62 milioni di tedeschi ricchi sono difficili da tollerare -- aggiungine 17 milioni e loro hanno un grosso problema.» Bush Library: FOIA 1999-0393-F, *Cold War: Bush-Kohl meeting record [memcon] (German unification)*, 3.12.1989.

274 È nota la frase con cui il ministro degli Esteri tedesco, Genscher, liquidò l'omologo italiano, De Michelis: «You are not part of the game». Cfr. ad esempio: F. Bozo, *Mitterrand, the End of the Cold War, and German Unification*, Berghahn Books, 2009. Gli accordi così detti «Quattro più due» riguardarono appunto la Germania Federale e quella Democratica e le quattro potenze vincitrici della Seconda Guerra Mondiale.

275 In quel caso «Ecos» intitolò il numero del mese «Est-Ovest è già futuro. Gli accordi tra ENI e URSS: radiografia di un patto». Il tentativo era quello di puntare su una strategia già sperimentata in passato di distensione con Mosca anche (ma non solo) per «impensierire» l'alleato statunitense. Leggiamo nel servizio di apertura del numero appena citato: «L'epoca della dura contrapposizione è passata da un pezzo e del resto l'Italia non ha aspettato il terremoto geopolitico della fine anni '80 per cominciare una dinamica collaborazione con l'Unione Sovietica. In modo pragmatico, empirico, con quel misto di volontà e fede nel dialogo che animò Enrico Mattei nelle sue prime iniziative oltre la “cortina di ferro”. Detto questo, la visita di Michail Gorbaciov in Italia dal 29 novembre al 1° dicembre '89 ha segnato una svolta. Il lavoro comune diventa organico, progettuale, legato non solo all'obiettivo dello sviluppo, ma a un disegno politico, la casa comune europea, l'Europa dell'integrazione, senza frontiere ideologiche.» G. Canessa, *L'Europa è più grande*, «Ecos», Anno XIX, gennaio/febbraio 1990, n. 198/199, p. 5.

276 C. Devillanova, *Il quadro macroeconomico negli anni Novanta*, in R. Artoni (a cura di), *op. cit.*, pp. 42-44.

reale in Italia tocca il 4,1%. In questo sesto anno i margini di profitto erano giunti ad un massimo storico.

[... Nel] triennio 1989-1991 [...] il tasso di crescita dei Paesi industrializzati si è ridotto progressivamente dal 3,5 allo 0,8% [...]. L'Italia ha seguito l'evoluzione complessiva (il tasso di crescita si è ridotto dal 2,9% all'1,1%).

Già nel 1989 dunque, l'economia italiana aveva subito un netto rallentamento rispetto al periodo precedente; allo stesso tempo, per tutti gli anni Ottanta (e certo sostenuta dalla crescita generale del Paese) l'industria privata italiana aveva ottenuto risultati tanto positivi quanto sorprendenti²⁷⁷.

Che conclusioni poteva trarre dunque la classe politica allora al governo da due simili segnali, soprattutto in un contesto politico simile a quello appena descritto, che spingeva cioè l'Italia ad accettare con poche riserve le decisioni provenienti da Bruxelles?

Il primo è che i grossi mutamenti tecnologici ed economici che si erano verificati negli ultimi due decenni avessero condotto infine effettivamente all'esigenza di una inversione di rotta rispetto al sistema sin lì adottato dello Stato imprenditore e che si rivelasse dunque necessaria una razionalizzazione degli investimenti pubblici nel settore industriale, nel senso già accennato sopra: mantenere una presenza statale effettiva nell'economia, ma concentrandola in settori strategici precisi.

Il secondo è che quei comparti che invece lo Stato avesse scelto di abbandonare avrebbero forse – finalmente – potuto essere sostenuti da un capitalismo privato che dimostrava appunto nuovi confortanti segni di vitalità.

Come ha notato Artoni²⁷⁸:

Se è palese l'intenzione politica di chiudere l'esperienza dell'impresa pubblica come si era configurata nel nostro Paese, le vicende che maturavano nel mondo occidentale spingevano nello stesso senso. In particolare il governo della Thatcher era caratterizzato da una robusta politica di privatizzazione [...]. Per effetto di queste scelte governative l'economia britannica sembrava aver ripreso vitalità e, anche se qualche incrinatura cominciò a manifestarsi con la crisi valutaria del 1992, che ebbe il suo epicentro nel Regno Unito, il modello inglese divenne il riferimento fondamentale di politica economica e sociale per larga parte dei partiti del nostro Paese.

Ulteriori stimoli all'adozione di una politica di tipo britannico vennero anche dai risultati – giudicati brillanti – ottenuti nel corso degli anni Ottanta dalla grande imprenditoria privata italiana, che era ritenuta del tutto idonea a svolgere il ruolo propulsivo che aveva caratterizzato le partecipazioni statali nei decenni precedenti. Nella relazione della Banca d'Italia del 1989 si sottolineava con compiacimento che le ristrutturazioni dell'industria manifatturiera a partire dalla fine degli anni Settanta avevano riguardato essenzialmente le grandi imprese operanti anche in settori tecnologicamente avanzati e si erano risolte in forti recuperi di efficienza [...].

Riguardo a tali affermazioni, ci sentiamo di ridimensionarne almeno in parte la portata. Abbiamo in effetti avuto abbondantemente modo di vedere quanto fosse diffusa nel Paese la consapevolezza relativa alla strutturale debolezza del grande capitalismo privato italiano. Nel momento in cui Artoni asserisce che i «risultati – giudicati brillanti – ottenuti nel corso degli anni Ottanta dalla grande imprenditoria privata italiana» avevano fatto sì che questa venisse ritenuta «del tutto idonea a svolgere il ruolo propulsivo che aveva caratterizzato le partecipazioni statali nei decenni precedenti» non dà una visione pienamente realistica dei fatti. È certo vero che una parte crescente della società italiana fosse portata in tale direzione, ma abbiamo sinora mostrato eloquenti evidenze di quanto poco la classe dirigente – anche

277 “Nella seconda metà degli anni ottanta, i grandi gruppi italiani erano sembrati i protagonisti di un rilancio che aveva prodotti risultati sorprendenti.” C. Devillanova, Ivi, p. 57.

278 R. Artoni, Ivi, p.17.

quella di più spiccata fede liberale – ritenesse verosimile una sostituzione tra Pubblico e Privato nel maggiore sostegno dello sforzo produttivo nazionale.

Per quanto riguarda l'avvenuta fusione tra Eni e Montedison, ad ogni modo, la nuova società aveva in seguito dovuto fronteggiare una crisi estremamente dolorosa e significativa che, dopo un paio d'anni di tensioni e trattative, aveva condotto infine allo scioglimento di Enimont e al passaggio delle quote della neonata *joint venture* in possesso di Montedison alla EniChem. Anche qui, senza addentrarci in una materia che esulerebbe dagli scopi della presente trattazione, basti dire che i dissidi tra l'azionista privato e quello pubblico sfociarono, tra la fine degli anni Ottanta e il principio dei Novanta, in un aperto conflitto che bloccò di fatto l'operato di Enimont e minacciò gli investimenti miliardari fatti per darle vita. La soluzione inevitabile – vista la divergenza di vedute tra i vertici di Eni e Montedison, in merito – fu dunque l'uscita dall'accordo dei secondi²⁷⁹.

La forte volontà di Eni di puntare sul settore della chimica – nonostante le difficoltà appena discusse – veniva da tutti i ragionamenti che i vertici aziendali portavano avanti da alcuni anni e che si possono riassumere nel concetto di *core business*: concentrare gli investimenti e le energie su determinati settori in cui l'azienda potesse specializzarsi, liberandosi come visto di quelli considerati marginali o superflui o comunque non profittevoli, in maniera tale da assecondare i processi globali di internazionalizzazione dell'economia e di razionalizzazione dei costi per premiare l'efficienza e riuscire a «stare» competitivamente sul mercato.

Fermo assertore di tale strategia, oltre al presidente Cagliari, era il Direttore centrale per la pianificazione, il controllo e lo sviluppo (e futuro amministratore delegato del Gruppo Eni), Franco Bernabé. In un suo articolo pubblicato da «Ecos» sullo scorcio del 1991 troviamo questi concetti espressi molto chiaramente²⁸⁰.

Secondo il dirigente, i «nuovi programmi quadriennali dell'Eni» intervenivano in una realtà «profondamente modificata», all'interno come all'esterno del Gruppo.

I fattori esterni erano noti e generalmente segnati dall'incertezza: l'ormai imminente allargamento del mercato comunitario; le prospettive accompagnate appunto dalle tante incognite riguardanti l'evoluzione politica ed economica dell'Est europeo; il continuo aumento della concorrenza sui mercati internazionali; il prezzo del petrolio; infine, e soprattutto: gli orientamenti a livello nazionale relativi alle partecipazioni statali.

Si trattava dunque di fattori capaci di riflettersi «in modo diretto o indiretto» sulle attività del Gruppo e da cui non si poteva certo prescindere nel tracciare un disegno strategico complessivo di medio termine.

Tra i fattori interni, invece, il più rilevante era di certo l'acquisizione di Enimont. Con essa il Gruppo Eni cambiava sensibilmente la propria fisionomia, aumentando di molto le proprie dimensioni. «Da gruppo prevalentemente energetico diventerà un gruppo fortemente integrato nella chimica» affermava infatti Bernabé.

I fattori di mutamento esterni, in particolare le condizioni più complesse all'interno delle quali si sarebbe svolta la concorrenza tra gruppi industriali e interni, unite alla maggiore dimensione e complessità della «struttura», davano luogo e giustificazione a una prima esigenza di natura strategica: quella di «sottoporre ad una attenta revisione la configurazione

279 «Ecos» salutò così la nascita di EniChem: «Nasce EniChem. Per Enimont la soluzione alla fine è arrivata. Ed è stata, per il Paese, la soluzione migliore cui si potesse giungere, tenuto conto dell'impossibilità di salvare la collaborazione tra i due soci. [...] Non solo l'unitarietà è stata mantenuta ma la proprietà è ora nelle mani del socio che dà al governo migliori garanzie di sviluppo industriale. Non perché pubblico, non solo perché operatore petrolifero integrato nella petrolchimica, non solo perché finanziariamente solido, ma perché l'Eni intende realmente farsi carico di un progetto di chimica per il Paese. Un progetto i cui riflessi per l'Italia vanno ben al di là della salvaguardia della presenza industriale nel Mezzogiorno e della riduzione del deficit commerciale ed investono le interdipendenze della chimica con altri settori industriali e dei servizi e la possibilità di far partecipare il Paese alla forte dinamica di innovazione caratteristica del settore.» R. de Santis, *Ritorno al futuro*, «Ecos», Anno XX, n. 210-211, gennaio/febbraio 1991, p. 27.

280 F. Bernabé, *Cambiare per crescere*, «Ecos», Anno XX, luglio/agosto 1991, n. 216-217, pp. 35-41.

del gruppo e la sua struttura per renderla più concentrata, compatta e quindi idonea a sostenere impegni sempre più severi». Bernabè diventava ancora più esplicito, di seguito, spiegando le implicazioni più dirette del proprio ragionamento:

Questa esigenza è posta anche dagli orientamenti rispetto alle partecipazioni statali, che puntano sulla privatizzazione delle attività non strategiche per riqualificare il sistema e la sua funzione nell'economia nazionale. Non si può tenere un fronte troppo vasto perché le difese sarebbero deboli e facilmente travolte dalla concorrenza. Occorre invece rafforzare le posizioni e costituire solide teste di ponte sul mercato in grado di resistere agli attacchi e di portarne a propria volta. Alla semplificazione di quello che viene chiamato "portafoglio business" cioè a delle presenze nei diversi settori di attività, dovrà corrispondere un rafforzamento del cosiddetto "core business", cioè del nucleo fondamentale delle attività con eliminazione di quelle marginali e disperse.

Tali grandi interventi sulla struttura e sull'assetto complessivo del Gruppo Eni avrebbero dovuto realizzarsi – come ebbe a dire lo stesso Bernabè – «con la macchina in corsa», ossia nello stesso momento in cui precisi (e paralleli) programmi di sviluppo venivano dispiegati e per di più in un momento in cui il Gruppo avrebbe appunto potuto contare sulle sue sole forze. Gli orientamenti a livello nazionale in tema di partecipazioni statali stavano infatti rapidamente mutando: e per i sempre più stringenti vincoli che la Comunità poneva in tema di aiuti di Stato e di libera concorrenza sia per quelli derivanti dal debito pubblico in un momento in cui il rialzo dei tassi di interesse internazionali rendeva certo più urgente che in passato il problema del controllo dell'indebitamento.

Ne derivavano alcune implicazioni che si rivelava necessario analizzare «come condizioni e presupposti ineludibili» affinché i programmi del Gruppo potessero essere attuati:

La prima è quella già indicata della concentrazione strategica nelle attività fondamentali e l'eliminazione delle dispersioni. La seconda condizione è il rigoroso rispetto del criterio della redditività.

In questa prospettiva la ridefinizione del "portafoglio" di attività si rivela necessario per impedire che attività marginali e senza valore strategico per l'Eni nel Paese assorbano risorse che devono invece essere destinate alle attività primarie del "core business" di gruppo.

Due punti, questi, essenziali all'interno del nostro ragionamento e che – come visto – costituirono i capisaldi della strategia italiana relativa alle privatizzazioni.

Oltretutto, il rispetto del principio di redditività delle aziende partecipate appariva fondamentale anche per un'altra ragione: in assenza di apporti dell'azionista pubblico – e in aggiunta alle risorse provenienti dalla «gestione» – si sarebbe rivelato necessario fare «ampio ricorso» ai mercati dei capitali, attraverso la quotazione in Borsa delle società energetiche e con ulteriori emissioni azionarie che avrebbero aperto sempre più l'ENI al mercato. «Come è noto, la redditività è il requisito necessario per queste operazioni» affermava infatti Bernabè, sottolineando il fatto che solo un'azienda sana e produttiva sarebbe stata in grado di attrarre risorse sui mercati. Dalla credibilità delle aziende del Gruppo (e del Gruppo nel suo complesso) sarebbe dunque dipesa la possibilità di ricevere dalle mani dei risparmiatori privati le risorse necessarie ai propri programmi di sviluppo.

Quali fossero tali programmi era presto detto:

Anzitutto si rileva che il 90% degli investimenti è destinato ad energia e chimica che costituiscono il "core business", attività integrate con forti sinergie interne, di importanza fondamentale per il Paese. Inoltre il 43% è localizzato nel Mezzogiorno, nel quale le attività energetiche e chimiche hanno presenze importanti ed al quale sono destinate le nuove iniziative di sviluppo secondo la politica economica nazionale, ma anche secondo le opportunità e gli spazi di mercato di un'area "ponte" sempre più strategica tra l'Europa ed il Mediterraneo nella quale esistono risorse da valorizzare in impieghi produttivi. Queste attività [...] configurano un complesso di interventi nei quali deve essere

costantemente abbinata l'azione imprenditoriale con le sue regole imprescindibili ed il ruolo dell'Eni al servizio del Paese.

Programmi di sviluppo dunque ritenuti «coerenti con la natura, la missione e la vocazione del Gruppo», vale a dire con la sua natura pubblica e anzi strettamente legata al principio dell'interesse nazionale. Molto interessante, per esempio, è l'accenno al Mezzogiorno come ad un'area ponte verso il Mediterraneo, congiunzione tra il Sud e l'Est (Africa, Medio Oriente, Balcani e ora anche Russia) – aree entrambe ricche di risorse e materie prime – e il Nord (l'Europa), sempre più dipendente da esse. Un'area storicamente sottovalutata ma allora più che mai strategica, entro cui occorre concentrare quel *core-business* già richiamato, permettendo infine al Paese di inserirsi nel nuovo mercato globale alla pari con le maggiori potenze continentali.

Per fare questo era necessario, tuttavia, un cambio di paradigma culturale, in Italia. La nuova strategia, infatti, pur rispettando e «anzi rafforzando nelle mutate condizioni gli indirizzi rispondenti agli interessi del Paese» richiedeva un'azione imprenditoriale rigidamente fondata sui criteri di efficienza ed economicità.

Con l'anno 1992, venne infine il momento dei tanto attesi mutamenti sia per quanto riguardava la struttura dell'Eni che – più in generale – per l'assetto industriale del Paese.

Il Trattato di Maastricht di febbraio spingeva il governo alla trasformazione in società per azioni delle controllate pubbliche e al passaggio delle rispettive azioni al Ministero del Tesoro.

Tale avvenimento venne salutato dal presidente Cagliari sulle pagine di «Ecos» con pacatezza e fiducia, segno ulteriore di quanta consapevolezza ci fosse ormai in certa classe dirigente nazionale, attorno al percorso che si sarebbe andati a intraprendere sulla spinta delle istituzioni europee²⁸¹:

Il 17 agosto scorso, l'assemblea ordinaria e straordinaria dell'Eni ha approvato i 33 articoli del nuovo statuto della Spa e ha nominato il consiglio di amministrazione (Gabriele Cagliari, presidente, Franco Bernabè, Giuseppe Ammassari) [...].

Qualche giorno dopo, il 13 agosto, il consiglio di amministrazione ha nominato Franco Bernabè amministratore delegato. Lo stesso giorno è uscito l'ordine di servizio numero 1 dell'Eni, società per azioni, con la comunicazione dell'ordinamento generale della società. [...] L'iter della privatizzazione dell'Eni e degli altri enti pubblici è stato avviato il 5 dicembre dell'anno scorso con l'emanazione del decreto legge 386 su “trasformazione enti pubblici, economici, dismissione delle partecipazioni statali ed alienazione dei beni patrimoniali suscettibili di gestione economica”, convertito nella legge 35, il 29 gennaio '92. [...] Nella messa a punto della legge 35, data anche l'assoluta novità della materia, si sono incontrate non poche difficoltà che hanno fatto sì che, nonostante i propositi del governo, apprezzati anche in sede comunitaria, le procedure non hanno potuto essere perfezionate.

[...] Intanto maturavano nuove situazioni. Al nuovo governo, presieduto da Giuliano Amato, giungevano sempre più numerose contestazioni da parte della Commissione Cee nei confronti dei provvedimenti riguardanti le imprese pubbliche, un sistema ritenuto per molti aspetti incompatibile con le istituzioni comunitarie. Il governo, temendo fra l'altro che un ulteriore ritardo nelle privatizzazioni potesse indebolire parti rilevanti del sistema delle Pp. Ss., ha deciso di accelerare i tempi. L'11 luglio il Consiglio dei ministri ha approvato il capo III del ddl 333, la così detta finanziaria, relativo al riassetto delle imprese pubbliche a partecipazione statale e alle alienazioni a fini di fabbisogno. Qualche giorno dopo, il 23 luglio, con un ritocco al ddl, vengono abolite le previste superholding.

Immediatamente l'Eni avviava gli adempimenti collegati all'esecuzione del decreto legge 333 [...].”

Il periodo che seguì, come è noto, venne caratterizzato soprattutto dalla turbolenza delle vicende interne: l'emergere dello scandalo di Tangentopoli e il tramonto definitivo della Prima

281 G. Cagliari, Spa, *l'Eni volta pagina*, «Ecos», Anno XXI, agosto/settembre, n. 5/1992, pp. 5-6.

Repubblica trascinarono il Paese in un clima di grave instabilità politica, proprio in un momento di tanti e tali cambiamenti, a livello internazionale, che avrebbe richiesto invece un alto grado di coesione interna.

Nonostante questo, il sentiero da seguire per quanto riguardava il tema delle privatizzazioni era ormai ampiamente tracciato e il margine di manovra entro cui poter operare accorgimenti si presentava come estremamente ristretto. Come altre volte accaduto nella storia nazionale, in un momento di grande crisi e confusione, ci si aggrappò con più forza a un ideale, quello europeista, che come visto aveva rappresentato (per certi aspetti, anche ingenuamente) per ampi strati dell'opinione pubblica e della stessa classe politica una sorta di panacea ai «mali» strutturali del Paese²⁸².

L'Eni non fu certo risparmiata da tale terremoto politico, anzi venne direttamente toccata dagli effetti più perversi dello scontro che allora si stabilì tra magistratura e classe dirigente del Paese: il suo presidente, Cagliari, fu infatti arrestato nel corso di un'inchiesta sull'«affare Enimont» e giunse a togliersi la vita durante la reclusione in carcere.

A succedergli, al vertice dell'azienda, in un momento evidentemente drammatico, fu Luigi Meanti, il cui operato non si distinse in maniera particolare rispetto alle linee già segnate (pur con diverse sfumature) dai suoi due predecessori, ma che – in linea con l'evoluzione sempre più netta della situazione internazionale e in particolare europea – enfatizzò ancor più gli indirizzi già assunti dal gruppo²⁸³.

Significativamente, gli articoli apparsi sulle pagine di «Ecos» a partire da tale periodo paiono molto più sbilanciati rispetto al passato a favore del Privato, non solo descrivendo una situazione appunto globale che non sembrava lasciare alternative alle dismissioni, ma addirittura presentendole infine con accenti scopertamente positivi²⁸⁴.

282 G. Mammarella, P. Cacace, *La politica estera dell'Italia. Dallo Stato unitario ai giorni nostri*, Laterza, pp. 249-264.

283 Nel commentare il passaggio di Eni in società per azioni, il neopresidente Meanti commentò: «Io credo che la trasformazione in società per azioni non cambierà sostanzialmente il nostro modo di operare. Non è la forma giuridica dell'impresa o la natura pubblica o privata dei suoi azionisti che determinano l'efficienza e la competitività, ma la chiarezza degli obiettivi strategici di medio e lungo termine, la professionalità del personale a tutti i livelli, l'adesione ai criteri e ai valori di mercato, l'etica individuale e collettiva che orienta tutte le decisioni, quelle di fondo come quelle quotidiane.» L. Meanti, «Ecos», Anno XXII, aprile/maggio 1993, n.3, p. 6. Allo stesso tempo l'amministratore delegato, Bernabè, rivolgendosi all'opinione pubblica in merito alle future strategie dell'Eni parlò di dovere civico e di scelte dolorose a cui si sarebbe dovuti giungere nel processo di riorganizzazione del gruppo: «L'ambizione riguarda la nuova holding energetica, che nei programmi dell'Eni dovrà confrontarsi con i principali gruppi petroliferi per strappare posizioni di rilievo sulla scena internazionale. Il dovere civile, secondo Bernabè, deve invece animare gli sforzi per sostenere il difficile, e per certi aspetti doloroso, processo di riorganizzazione della chimica, un settore in cui si sono raggruppate in appena un decennio le attività di diversi gruppi industriali senza che mai si procedesse a una selezione del portafoglio prodotti, così che oggi Enichem si trova appesantita nella sua azione sul mercato, oltre che carica di debiti.» G. Secchi, *Disegniamo il nostro futuro*, «Ecos», Anno XXII, ottobre/novembre 1993, n.6, p. 5.

284 Tra questi citiamo, a titolo di esempio: *Dismettere fa bene al "core"*, «Ecos», Anno XXIII, giugno/luglio 1994, n. 4, pp. 9-11.

IV

La difesa dell'interesse nazionale in Italia durante la stagione delle privatizzazioni

4.1. La «doppia sfida» dell'industria italiana: contesto internazionale e prospettive

Se abbiamo visto che sui giornali italiani il dibattito relativo alle privatizzazioni aveva progressivamente assunto toni sempre meno ideologici e più pratici, lo stesso non si può dire per quello che si svolse invece in Parlamento.

Essendo l'Italia una repubblica parlamentare, Camera e Senato costituiscono in certo modo (anche simbolico) il cuore del suo sistema politico e questo pone particolare enfasi sulla componente della sovranità popolare. Sono note le vicende storiche interne che condussero i padri costituenti alla strutturazione di un simile sistema e non è certo questa la sede opportuna per discuterne. Quello che interessa qui rilevare è piuttosto l'influenza che il Parlamento ha assunto nella gestione politica dell'Italia repubblicana e di quanto i suoi esponenti (diretti rappresentanti appunto della volontà popolare) si siano fatti portatori di interessi particolari tra loro compositi e spesso anzi confliggenti. Dalla difesa di tali interessi particolari deriva la ragion d'essere stessa dell'istituto parlamentare e questo spiega in qualche misura la radice della debolezza relativa dell'intero sistema politico italiano, così tanto soggetto a crisi endogene poiché basato non sulla forza dell'esecutivo, quanto sul compromesso tra le varie istanze di partito²⁸⁵.

Una simile interpretazione ci permette di meglio comprendere la direzione verso cui si andò a sviluppare il dibattito parlamentare a partire dal principio del 1992 (ossia da quando la possibilità di un'adesione italiana al trattato costitutivo dell'Unione Europea divenne fattiva) e soprattutto del perché in tale sede la discussione mantenne toni tanto accesi e spesso «dogmatici»²⁸⁶. Come abbiamo visto la scelta di aderire al Trattato di Maastricht e dunque di

285 A sostegno di quanto appena affermato possiamo richiamare una dichiarazione dell'allora ministro dell'Industria, Guarino il quale, proprio in sede di discussione parlamentare sul tema delle privatizzazioni sostenne quanto segue: «Riprendendo lo spunto iniziale sottolineo come la politica sia sempre ponderazione tra vari interessi; mai come in questo periodo, tuttavia, la razionalità deve essere ponderata con il consenso. Se, quindi, è compito del Governo cercare di disegnare un quadro razionale, è compito del Parlamento fornire indicazioni esatte sulla sua compatibilità con lo sforzo collettivo. La sede per giungere alla corretta ponderazione della razionalità e del consenso è costituita proprio dalle audizioni parlamentari, in cui nessuno sia detentore della verità e dalle quali emerga un colloquio produttivo, che non si risolva in un confronto tra maggioranza ed opposizione (termini un po' desueti), ma veda la collaborazione per la soluzione dell'unico grande problema che dobbiamo affrontare, vale a dire come uscire da questi difficili momenti più fortificati e più coraggiosi.» Camera dei deputati, Commissione X, Attività produttive, commercio e turismo, 22 settembre 1992, pp. 37-38.

286 Tra i tanti esempi che si potrebbero portare se ne scelgono due. Il primo è dell'on. Umberto Bossi che, nella seduta del 12 gennaio 1992, si esprimeva con queste parole: «Oggi, proprio alla fine della legislatura, al momento di tirare le somme, il Governo apre davanti al “Palazzo” il carrozzone delle sue attività e, in funzione elettorale, vediamo anche il provvedimento delle privatizzazioni. [...] Il Governo – e questo conferma che le privatizzazioni danno fastidio a tutti i partiti, che hanno fatto delle partecipazioni statali i loro uffici di collocamento – ha dovuto porre allora la fiducia. [...] Il governatore dello Stato di New York ha già venduto i più famosi grattacieli della “grande mela” per ripianare i debiti del suo bilancio. Questo vuol dire privatizzare sul serio, ma in Italia tutto è diverso: chi tocca le partecipazioni statali muore. I debiti di queste ultime sono sacri perché destinati alla gestione del Palazzo. Per questo i debiti sono immediatamente ripianati; per questo ogni tentativo di privatizzare subirà ritardi cosmici attraverso intralci di ogni genere, perché è ben noto che l'inventiva burocratica non ha limiti. [...] Eppure privatizzare sul serio potrebbe rappresentare una delle migliori valvole di sicurezza per restituire forza al sistema economico, finanziario e produttivo italiano. In Inghilterra le privatizzazioni, demolendo il sistema di socializzazione laburista, hanno restituito al paese il fiato necessario per non crollare nella bancarotta...». A questo punto intervenne il deputato Giannotti, esclamando in risposta: «E creato qualche milione di disoccupati!» Bossi proseguì poi:

cedere parti rilevanti della propria sovranità economica e monetaria non era stata per Roma una decisione pienamente libera: essa era stata condizionata dalla situazione economica e finanziaria interna ed estera (parimenti) ed era stata assunta secondo una logica che con un efficace inglesismo si potrebbe definire *top-down*. Era stata cioè presa cioè – come spesso capitato in situazioni analoghe, nel corso della nostra storia repubblicana – sull'impulso decisivo di una ristretta cerchia di dirigenti operanti al massimo livello: in questo caso burocrati vicini agli ambienti della Banca d'Italia e politici membri del governo. Di quanto tale decisione incontrasse poi effettivamente anche il consenso dell'opinione pubblica si sarebbe avuta prova solo in seguito, con il referendum abrogativo che avrebbe soppresso il Ministero delle Partecipazioni Statali (1993) e con l'elezione di un esecutivo guidato da forze scopertamente europeiste (1996); con tutto ciò che tale posizione avrebbe comportato sulle politiche di «rigore» da far seguire al Paese nel prossimo futuro.

Ma al principio del 1992 una simile tendenza dell'elettorato non appariva scontata e dunque in sede parlamentare si manifestarono in maniera piuttosto netta le differenti posizioni di chi si faceva portatore di interessi contrapposti: chi auspicava un mantenimento della presenza statale in economia e chi invece premeva affinché venisse concessa maggiore libertà al mercato. Nel mezzo stava il governo, che attraverso i suoi esponenti tentava di rassicurare i primi – garantendo comunque la tutela di quei settori considerati di importanza strategica per il Paese – e i secondi – rassicurando sull'effettiva volontà di accettare le sfide poste dalla globalizzazione. In effetti, i membri del governo cercarono con sistematicità di smorzare le tensioni politiche che si andavano creando in Parlamento tra chi – da una parte – spingeva per scongiurare le massicce dismissioni che si prospettavano e chi al contrario – dall'altra – premeva per un'iniziativa ancora più decisa e «coraggiosa» da parte dell'esecutivo, nella direzione intrapresa.

Del resto – come già accennato al termine del secondo capitolo – l'iter parlamentare delle leggi che regolavano le privatizzazioni si presentò nell'intervallo di tempo considerato come piuttosto regolare, a prescindere dalle opposizioni e dalle critiche che inevitabilmente vennero indirizzate nei confronti dei vari governi che se ne fecero latori, tra il 1992 e il 2002. E proprio il carattere bipartisan di tale normazione appare particolarmente significativo, a indicare una sostanziale comunione d'intenti tra le varie aree politiche, ugualmente persuase dell'opportunità (e della necessità) di simili accorgimenti.

Nondimeno, il problema posto al Paese dalle privatizzazioni si presentava anche e soprattutto nei termini della «doppia sfida» richiamata dall'allora presidente dell'IRI, Gian Maria Gros-

«Privatizzare significa obbligare chiunque a lottare per emergere senza alimentare la burocrazia dei “colletti d'oro”. Ormai si può parlare infatti di “colletti d'oro”, non più di “colletti bianchi” o di “tute” che costituiscono l'esercito degli intoccabili al servizio dei partiti e del Palazzo. Privatizzare significa spodestare le dinastie partitiche, quelle collegate ad un boiardo o ad una corrente o, peggio, ad una cosca, alla mafia. Privatizzare significa bloccare gli appalti fantasma, le tangenti, le truffe collegate alla cosiddetta industrializzazione del Mezzogiorno e per cui ad alcuni amici o agli amici degli amici vengono garantiti finanziamenti a fondo perduto che generalmente servono a gettare le fondamenta di un'impresa che non entrerà mai in funzione, a reclutare un po' di manodopera che finirà certamente in cassa integrazione e poi negli elenchi dei disoccupati. [...] Ho terminato, signor Presidente; voglio solo dire che siamo in presenza di quel liberismo federalista che noi portiamo avanti (Richiami del Presidente). Ho veramente concluso, le stavo solo parlando, Signor Presidente, del lumicino di speranza che ha la gente, di una forza che sta per irrompere in Parlamento, vi sto anticipando quello che avverrà tra due mesi, in poi». Al che il deputato Pierri commentò: «Povero Parlamento, con questa gente!». Senato della Repubblica, resoconto stenografico, 23 gennaio 1992, pp. 12-21. Il secondo intervento appartiene all'on. Debenedetti che, nel corso della sua breve invettiva contro il decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, recante norme per «l'accelerazione delle procedure di dismissione delle partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici nelle società per azioni», forniva la seguente lista di aggettivi (tutti riferiti – alternativamente – alla politica del governo in materia di privatizzazioni o al decreto-legge stesso): stiracchiata, deludente, ingannevole, preconcepito, settario, deprecato, abnorme, demagogico, malintesa, aberrante, pessima. Risparmiamo al lettore, poi, la lista degli avverbi.

Pietro²⁸⁷: l'esigenza, cioè, di dotarsi di un sistema privato in grado di aprirsi al mondo e reggere con le sue sole forze la crescente competizione internazionale e mantenere al contempo un apparato pubblico nei settori considerati strategici per gli interessi nazionali che rispondesse a un preciso e puntuale disegno di politica industriale.

In effetti, abbiamo visto che i segnali che l'industria privata italiana aveva dato a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta erano risultati particolarmente incoraggianti e avevano lasciato sperare, dunque, che questa potesse farsi carico, in certa misura, di un ruolo propulsivo per l'economia nazionale; ruolo che, nei decenni precedenti, era stato affidato invece in maniera pressoché esclusiva al grande capitalismo pubblico. Un simile scenario sarebbe stato auspicabile sia per ragioni pratiche (economiche) che di prestigio (e quindi politiche). Il crollo definitivo del sistema comunista e la fine conseguente dell'equilibrio che la Guerra Fredda aveva imposto a livello globale per circa mezzo secolo, infatti, facevano sì che l'Italia dovesse riorientare la propria strategia di politica estera, considerando le mutate circostanze e ricavandosi un nuovo ruolo a livello internazionale.

Un simile assunto valeva non solo per il nostro Paese certo, ma per tutti quelli dell'Europa occidentale; l'Italia, tuttavia, si presentava a quell'appuntamento con minori certezze e prospettive di altri: se Parigi e Berlino infatti giungevano presto a stringere un sodalizio destinato a durare nel tempo e Londra iniziava quella lenta deriva che la avrebbe infine condotta alla definitiva uscita dall'Unione – un trentennio più tardi – Roma si trovava (come altre volte accaduto in passato) sostanzialmente isolata sul continente, per di più nel momento in cui gli eventi ridimensionavano in maniera drastica il suo rilievo geopolitico agli occhi del principale alleato, quello statunitense.

A differenza del Regno Unito, tuttavia, l'Italia non poteva permettersi di uscire dal «concerto» europeo, nemmeno volendo, per ragioni – oltre che economiche e politiche – anche semplicemente geografiche: priva dell'insularità che proteggeva e separava Londra dalle vicende continentali, Roma aveva bisogno della neonata Unione Europea almeno tanto quanto fosse vero il contrario. Trovarsi tuttavia a negoziare al tavolo europeo in condizioni di debolezza non solo politica, ma anche economica, rispetto a Francia e Germania, avrebbe costituito un fardello ulteriore e in certo modo decisivo alle ambizioni internazionali del Paese.

L'Italia aveva dunque bisogno di peso, di credibilità internazionale e tale peso e tale credibilità derivavano – nel mondo che si era venuto a creare dopo il secondo conflitto mondiale – essenzialmente dalla salute economica della nazione.

A questo proposito, pare interessante citare Ludlow²⁸⁸:

Dunque [...] come mai le “altre due” grandi potenze d'Europa non hanno mai fatto in modo di unire le proprie forze così da controbilanciare il sodalizio stretto tra Francia e Germania? Una parte di ragione risiede nella inveterata tendenza britannica a considerare con supponenza una eventuale alleanza con gli italiani. [...] È pur vero che negli anni questa tendenza [...] si attenuò assieme alla distanza che separava le due economie. Una delle ragioni per cui la proposta di cooperazione Hurd-De Michelis progredì in certa misura rispetto a quanto accaduto in precedenza con il tentativo di La Malfa potrebbe essere stato proprio il fatto che essa coincise con un periodo in cui la crescita economica italiana aveva sensibilmente ridotto, se non eliminato del tutto, il divario tra la ricchezza dei due Paesi. Ma se il fenomeno detto “il sorpasso” [...] diminuì temporaneamente il senso di superiorità del Regno Unito [...], la coincidenza di un decennio di rallentamento economico in Italia, a partire dalla metà degli anni Novanta, a fronte di un prolungato periodo di crescita economica britannica, riaprì una sostanziale differenza tra le economie dei due Paesi e portò al ricostituirsi in pieno della convinzione che l'Italia non fosse davvero l'alleato europeo che il Regno Unito meritava.

287 P. Ciucci, *Introduzione*, in *IRI, Le privatizzazioni in Italia. 1992-2000*, a cura di S. Bemporad ed E. Reviglio, Edindustria, p. 21.

288 N. Piers Ludlow, *In search of a balance: Italy, Britain and the dream of another European axis?*, in P. Craveri, A. Varsori (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, Franco Angeli, 2009. (La traduzione è nostra).

Riguardo a tale aspetto culturale, sembra significativo confrontare quanto appena affermato con una frase pronunciata da Benito Mussolini, il 20 marzo 1941, di fronte al suo stato maggiore militare, relativamente alle operazioni belliche in atto in quel momento in Grecia. Riferendosi agli smacchi subiti sino a quel momento, sul campo, il «Duce», manifestò la sua intenzione (motivata da ragioni politiche, ancor più che militari) di passare al contrattacco, liquidando la campagna in breve tempo, poiché era inammissibile – per questioni di prestigio internazionale – che una potenza come l'Italia non riuscisse a imporsi su di un Paese al contrario marginale come la Grecia²⁸⁹: «Qui è in gioco l'onore militare della nazione che, di fronte al mondo è l'unico onore che la nazione ha».

Se all'epoca, appunto, l'aspetto militare risultava preponderante nell'ottica degli equilibri continentali, gli sconvolgimenti politici internazionali successivi al termine del secondo conflitto mondiale, la Guerra Fredda e la progressiva perdita di rilievo degli Stati europei spostarono la competizione continentale da un piano politico-militare a uno prettamente economico. Come ha scritto Serra²⁹⁰:

La [...] vocazione europeista nacque da tre fattori congiunti: il collasso della nozione di grande potenza che aveva alimentato in trent'anni due guerre civili europee divenute mondiali e risolte solo dall'intervento extra-europeo; la conseguente subordinazione dell'Europa nelle sfide strategiche della guerra fredda dominate dal confronto nucleare; l'allontanamento dall'Europa, quale entità di riferimento delle ex colonie dell'Africa e del mondo arabo. Concettualmente, il punto di partenza era [...] «la decadenza politica dell'Europa».

Dunque, ancora una volta (e sempre di più a partire da allora²⁹¹) le vicende interne venivano a coincidere con quelle estere, a sovrapporsi e a risultarne condizionate in maniera decisiva: la privatizzazione degli enti a partecipazione statale in Italia era infatti anche e soprattutto una questione attinente alle relazioni estere del Paese.

4.2 Il Ministero del Tesoro e l'ambizioso progetto di un «disegno industriale» italiano

Questa dimensione internazionalistica dei processi di politica industriale, in atto al principio degli anni Novanta, fu evidente dal principio nel dibattito parlamentare e venne accompagnata dalla preoccupazione, mostrata in maniera altrettanto palese dalla classe dirigente, in quel periodo, a che venisse tutelata l'«italianità» del sistema industriale nazionale.

Significativo, a questo proposito, è il passaggio di un documento redatto dal Ministero del Tesoro sul programma di riordino delle varie partecipate pubbliche, nel quale veniva affermato quanto segue²⁹²:

Un programma di privatizzazioni dell'ampiezza e della complessività di quello che dovrà aversi in Italia richiede un ragionevole periodo di tempo, così come l'esperienza compiuta in altri paesi europei

289 Cit. in R. de Felice, *Mussolini l'alleato I. Dalla guerra breve alla guerra lunga*, Einaudi, p. 623.

290 M. Serra, *La diplomazia italiana davanti all'Europa: scelta ideale e di interesse nazionale*, in P. Craveri-A. Varsori, *Ibidem*. Per un punto di vista generale sulla perdita di rilievo politico internazionale degli Stati europei e sullo spostamento della competizione sul piano economico cfr. R. Kagan, *Paradiso e Potere*, Mondadori, 2003.

291 «Fino a cinquant'anni fa il grosso della politica estera europea era costituito dalla diplomazia di ciascuno dei nostri paesi nei confronti di ciascun altro Stato europeo. Se la guardiamo da questo punto di vista, la costruzione europea ha coinciso con l'eliminazione dei tre quarti della nostra politica estera.» G. Amato, *Noi in bilico. Inquietudini e speranze di un cittadino europeo*, intervista a cura di F. Forquet, 2005, p.76.

292 Ministero del Tesoro, *Programma di riordino di IRI, Eni, Enel, Imi, Bnl ed Ina*, 14 novembre 1992 (sottolineato nell'originale).

ha indicato. La gradualità del procedere non deve però impedire la dichiarazione, fin dall'inizio, dei lineamenti dell'intero processo e della precisazione delle fasi in cui lo stesso potrà articolarsi da compiersi entro il quadro del nostro sistema industriale.

Da una simile affermazione (fatta per di più in apertura di documento) emergono alcune indicazioni su cui si ritiene opportuno soffermarsi per qualche momento.

Innanzitutto, il tempo. La relazione del Ministero del Tesoro poneva infatti particolare enfasi sulla necessità di programmare, sì, il passaggio da un modello economico così strutturalmente fondato sul sostegno dello Stato a uno maggiormente improntato al libero mercato, ma sosteneva al pari l'importanza che ciò avvenisse in maniera progressiva, graduale.

Questo avrebbe permesso la creazione di un assetto industriale pienamente efficiente e organizzato. Un sistema – come ebbe a dire l'allora ministro del Tesoro, Barucci – che stabilisse le premesse per un vero e proprio salto di qualità del sistema economico nazionale²⁹³:

Per alcuni lustri l'intera dialettica del sistema industriale italiano si è avviluppata nella contrapposizione del quattro (i grandi gruppi industriali privati) più due (i grandi enti di gestione). [Ora] si vanno a porre le premesse perché si possa avere uno scenario con dieci-dodici importanti gruppi industriali con assetti societari diversi l'uno dall'altro, ma anche con importanti scambi di partecipazioni. Se l'Italia riuscirà a darsi una struttura industriale di questo tipo, ne uscirà rafforzato il sistema produttivo, ma anche la sua democrazia economica.

Il secondo aspetto di rilievo si può ritrovare nella preposizione utilizzata (e opportunamente sottolineata) in chiusura di periodo.

Il processo di privatizzazione degli enti a partecipazione statale, pur necessario e sotto certi aspetti auspicabile, non poteva infatti prescindere dal tenere in considerazione il carattere di «italianità» entro cui appunto avrebbe dovuto compiersi. Un tratto questo che è fondamentale evidenziare qui in apertura e che verrà di seguito opportunamente approfondito.

Il documento appena richiamato (*Programma di riordino di IRI, ENI, ENEL, IMI, BNL ed INA*), stilato dal Ministero del Tesoro e presentato alla Camera dei Deputati dall'allora Presidente del Consiglio dei Ministri, Giuliano Amato, in data 16 novembre 1992, risulta dunque emblematico a questo proposito, esponendo con estrema chiarezza i punti di partenza, di passaggio e (seppure in termini necessariamente più vaghi) di arrivo del percorso che si andava in quel momento a intraprendere.

Consultandolo troviamo innanzitutto espresse le ragioni, insieme strutturali e contingenti, che muovevano le privatizzazioni in Italia, che erano di fatto «la riduzione del debito pubblico» e, contemporaneamente, la risoluzione del fatto «anomalo rispetto alla situazione [...] dei paesi più industrializzati e [che risultava] essere difficilmente compatibile con i vincoli [derivanti dalla] nostra appartenenza alla Comunità Economica Europea e come firmatari del Trattato di Maastricht». Queste, dunque, le ragioni essenziali che avevano condotto il governo Amato (riprendendo l'impostazione del precedente governo) a porre al centro della propria agenda di governo una generale riorganizzazione della presenza pubblica nell'economia che facesse di un ampio programma di privatizzazioni la propria «pietra angolare».

«In ambito comunitario sono ormai dichiarati incompatibili con le scelte della Comunità tutti gli aiuti che, favorendo imprese o certe produzioni, falsino od anche minaccino di falsare la concorrenza» proseguiva poi il documento, evidenziando una volta ancora lo strettissimo margine entro cui le autonome scelte del governo italiano si potevano oramai applicare, in ambito economico.

Un simile assunto era in parte mitigato dal fatto che, al contrario, la politica comunitaria andasse nella direzione di ritenere compatibili quegli aiuti esplicitamente miranti a risolvere

squilibri economici in regioni arretrate o a realizzare progetti di «comune interesse europeo». Anche in questo caso restava comunque centrale il «rispetto della parità di trattamento»: i fondi concessi all'impresa pubblica dovevano essere valutati secondo il «principio dell'operatore privato operante sul mercato» e dunque non avere un ammontare così ampio da falsare appunto il principio di libera concorrenza rispetto alle imprese private.

Come visto nel caso Efim, infatti, la Comunità riteneva che – essendo le risorse dello Stato praticamente illimitate – una garanzia pubblica fosse naturalmente molto più ampia di quella nelle disponibilità di un qualsiasi privato, venendosi a creare in tal modo, dunque, un netto squilibrio di mercato. Alla base di questi ragionamenti stava il principio costituente per cui ogni unità produttiva – compreso lo Stato – dovesse operare entro la «ferma regola del vincolo di bilancio».

Date tali premesse, il processo di «ristrutturazione industriale» che si andava definendo in Italia in quel periodo non poteva certo assumere i contorni di un intervento di mera facciata, come accaduto di fatto lungo tutto il corso degli anni Ottanta, soprattutto a causa delle forti resistenze politiche interne alla prospettiva di una massiccia privatizzazione che, si pensava, avrebbe indebolito le imprese nazionali e creato un alto tasso di disoccupazione (e quindi di scontento sociale). Appaiono dunque significativi i frequenti richiami ad un «ampio programma di privatizzazioni», sempre appaiati – tuttavia – alla precisazione già evidenziata sopra che ciò avvenisse «nei tempi tecnicamente opportuni e possibili». Cosa che invece – come si avrà modo di vedere più avanti – di fatto non avverrà.

A fronte di questo dato empirico, emerge tuttavia ancora una volta, con una certa evidenza, quanto certe parti della classe dirigente italiana del tempo avessero bene in mente un disegno industriale complessivo, e non meramente parziale, per quanto riguardava il Paese.

«É ora di ripensare il modello organizzativo del sistema produttivo nel suo insieme» rilevava infatti il ministro del Tesoro, più avanti, nella relazione, chiarendo poi subito cosa intendesse e cioè, soprattutto, che pubblico e privato non andassero visti come due settori conflittuali e inconciliabili, ma piuttosto come parti ugualmente rilevanti di uno stesso insieme. Veniva, in effetti, affermato: «La proprietà pubblica va razionalizzata, la competitività della proprietà privata deve essere migliorata; sistema pubblico e sistema privato devono essere visti come un tutt'uno».

Le difficoltà strutturali avevano impedito al Paese di cogliere appieno le opportunità offerte dalla fase economica fortemente espansiva della parte centrale e finale degli anni Ottanta, ma si era allora ancora in tempo per rimediare. In particolare, occorreva puntare in maniera decisa su una maggiore competitività internazionale²⁹⁴ (cosa su cui si era insistito molto anche in sede IRI, specie sotto la prima presidenza Prodi). La via per raggiungere un tale obiettivo – a sua volta compresa nella più generale cornice delle privatizzazioni – passava necessariamente per una correzione delle maggiori deficienze del sistema produttivo italiano.

Innanzitutto, occorreva correggere l'endemica mancanza di un mercato nazionale del capitale di rischio: questo avrebbe permesso di sostenere gli investimenti destinati alla razionalizzazione e al conseguente sviluppo del sistema industriale del Paese. Il confronto tra il volume degli scambi realizzati sul mercato nazionale rispetto al Pil e quelli delle altre maggiori economie globali era difatti impietoso: esso corrispondeva, in Italia, a meno della metà di quello francese, circa un quarto di quello britannico, un quinto di quello statunitense, un ottavo di quello tedesco e addirittura un decimo di quello giapponese.

294 «É infine fondamentale, per il rilancio della competitività del sistema industriale italiano, che si punti ad un vero e proprio sistema di alleanze internazionali. Una vigorosa ripresa di questo sistema implica il coinvolgimento non solo del capitale, ma anche, e forse più, dell'esperienza industriale di altri paesi economicamente all'avanguardia. C'è dunque da tendere alla creazione di una fitta rete di alleanze internazionali che inseriscano armonicamente il sistema industriale italiano nella trama degli scambi internazionali, non solo per quanto riguarda la commercializzazione, ma anche per quanto attiene alla ricerca, innovazione, apertura di nuovi mercati.» Ministero del Tesoro, *Programma di riordino*, pp. 21-22.

Altra pecca del sistema italiano, a cui occorre necessariamente rimediare, era «l'insufficienza di management professionale con un mercato suo proprio e di evidente individuazione». Oltre a questo (e a ciò legato) veniva sottolineata la mancanza di «scambio» tra Pubblico e Privato, sotto questo punto di vista, con la creazione di «compartimenti stagni» che non avevano favorito «una professionalizzazione adeguata ad affrontare la complessità dei mercati internazionali». Una critica molto dura, questa, alla degenerazione tutta politica della gestione del sistema delle partecipazioni statali, tema di cui si è già discusso abbondantemente *supra* e che aveva portato, in Italia, a un progressivo abbandono dei principi di economicità in seno alle aziende pubbliche e – assieme – alla designazione troppo spesso appunto «politica» di dirigenti ai loro vertici.

Altro limite strutturale era individuato, poi, nella dimensione delle imprese italiane, quasi sempre troppo piccole per competere ai livelli raggiunti dal mondo «globalizzato». Quella delle imprese italiane era in effetti una vera e propria «polverizzazione», con oltre quattro milioni di aziende iscritte alle varie camere di commercio territoriali. Si trattava, nella maggior parte dei casi, di imprese a conduzione familiare, che potevano certo inserirsi in maniera dinamica nella progressiva, ramificata, strutturazione delle catene del valore globale (GVC), ma quasi soltanto in posizione intermedia, senza riuscire a sostenere su di sé il peso crescente del mercato finale. Interessante notare come si rilevasse in maniera esplicita – già allora – una dinamica con cui anche oggi il nostro Paese (e il mondo occidentale, più in generale) si trova a dover affrontare²⁹⁵. Veniva poi fatto notare, in effetti, come «il modello del decentramento produttivo, per anni fattore di adattamento flessibile del nostro sistema», mostrasse allora «anche i suoi limiti».

Ancora, la sottocapitalizzazione delle imprese italiane veniva a rappresentare un ulteriore elemento di debolezza. Le aziende nazionali – specie quelle pubbliche – erano generalmente caratterizzate infatti da un livello di indebitamento «consistentemente superiore rispetto ad aziende omologhe, soprattutto se il paragone viene effettuato con riferimento alle imprese privatizzate in Gran Bretagna e in Francia. [...] È da notare che per l'ILVA tale indice è pari all'11,3% rispetto all'1% della British Steel, per la Finmeccanica è pari al 12,6% rispetto all'1,4% della Siemens, per l'Enichem è pari al 10,2% rispetto all'1,7% della Hoechst.

Un'analisi questa complessivamente molto obiettiva e lucida. Se vogliamo, la sola concessione in qualche misura ideologica – sorta di licenza alle sempre più influenti e pressanti correnti di pensiero liberali, interne ed estere – è quella (pure in certo modo fondata) che giudicava l'Italia un Paese dalla «insufficiente cultura del mercato». Il sospetto che tale

295 F. Pagani, *Il ritorno a casa dell'industria italiana*, «Aspenia Online», 16 marzo 2020. Nell'articolo, tra l'altro, leggiamo: «Due sono gli aspetti rilevanti. Il primo, attuale e drammatico, riguarda produzioni che oggi si scoprono di vitale interesse per la sicurezza nazionale: da certe apparecchiature mediche fino a protezioni *low tech*, come le mascherine chirurgiche.

Queste produzioni sono in molti casi scomparse nei paesi occidentali e sono divenute appannaggio di paesi a basso costo del lavoro – in particolare della Cina. Proprio in questi giorni ne scopriamo le conseguenze, con i Paesi europei che cercano freneticamente di ripristinare e aumentare produzioni domestiche e di bloccare le esportazioni, mettendo in dubbio lo stesso mercato unico europeo. Il problema si è rivelato particolarmente acuto anche per la tendenza degli ospedali di mantenere, per ragioni di costo, inventari limitati, ricorrendo al cosiddetto *streamline inventory management*.

Il secondo aspetto concerne la produzione di beni non essenziali, ma che sono componenti delle catene di fornitura. Prendiamo un banale esempio: dall'inizio di quest'anno imprese del Nord-Est italiano che producono biciclette sportive sono rimaste senza fornitura di telai che provenivano da zone della Cina colpite dall'emergenza. Casi di questo tipo ve ne sono molti. Oltre la metà delle aziende hanno sofferto interruzioni o rallentamenti nelle proprie filiere, rischiando di vedere spezzato per un tempo indeterminato il proprio ciclo produttivo. Meccanica, elettronica, moda, farmaceutica: in realtà buona parte del manifatturiero italiano rischia di essere colpito da un ritardo delle forniture asiatiche, oltre che, naturalmente, dalle difficoltà domestiche di produrre nelle attuali condizioni. [...] Tutto ciò comporterà inevitabilmente un ripensamento delle filiere. Si tratta di un processo inesorabile di *reshoring* che, al di là dell'atteggiamento dei *policymaker*, le imprese opereranno spontaneamente e probabilmente su larga scala».

giudizio potesse essere stato ispirato da ragioni «di parte» veniva fugato tuttavia immediatamente dallo stesso ministro del Tesoro, che si spiegava, appena dopo, circostanziando in maniera molto chiara una simile affermazione²⁹⁶:

La cultura prevalente del Paese ha condotto all'emarginazione di quelle componenti che facevano del principio del libero mercato il perno della nostra costituzione economica. Per decenni si è avuta una contrapposizione fra pubblico e privato, che si è fatta non tanto rigidità ideologica quanto ricerca a ritrovare motivi di convenienza diversi e molteplici, che hanno portato a costruire categorie meta-economiche, politicamente e socialmente convincenti, ma incapaci di dare all'Italia aziende competitive.

Un pensiero, questo, lapidario e per certi aspetti folgorante: in poche righe appena riusciva a riassumere infatti almeno trent'anni di storia economica e politica italiana.

Il documento proseguiva poi, valutando i costi intrinseci di una eventuale correzione di simili squilibri; correzione ovviamente connessa al processo di privatizzazione ormai in atto. Le privatizzazioni, infatti, potevano e anzi dovevano essere uno strumento per rendere più moderno ed efficiente il sistema industriale italiano, per contribuire a recuperare competitività e tornare dunque a competere in Europa da una posizione di forza.

La prospettiva, tuttavia, presentava alcune decisive criticità: le regole per la convergenza e per l'apertura reciproca dei mercati europei rischiavano di rivelarsi «esiziali per molte nostre imprese e, quindi, per l'intero sistema industriale italiano». E proseguiva: «divenire partners senza dare un impulso al progetto di ammodernamento competitivo dell'industria italiana, pubblica o privata che sia, potrebbe rappresentare un fattore di deindustrializzazione del Paese». In effetti, le nuove regole – che l'Italia aveva scelto coscientemente di fare proprie tramite l'adesione al Trattato di Maastricht – finivano certo per premiare efficienza e competitività, ma al contempo non potevano che «mettere fuori mercato» quelle aziende che non fossero in possesso di tali necessari requisiti. Tutte quelle aziende, cioè, «che finora [avevano] vissuto nell'ambito della committenza pubblica interna e non si [erano] attrezzate per il mercato mondiale, o almeno per quello europeo senza più frontiere». Un altro aspetto decisivo, questo, che venne individuato con certa lungimiranza in questa fase, ma che in seguito sarebbe stato sostanzialmente disatteso: lungi dal portare a un ripensamento complessivo del sistema industriale nazionale, le privatizzazioni in Italia avrebbero finito per essere sostanzialmente funzionali *in primis* alla rassicurazione dei mercati finanziari internazionali riguardo alle effettive intenzioni di Roma di partecipare alla nascente unione economica e monetaria; e poi alla possibilità per lo Stato di «fare cassa» rapidamente, attraverso le dismissioni stesse, in maniera tale da raggiungere tale primario obiettivo²⁹⁷. Obiettivo che – giova ricordare – era certo politico, ancor prima che economico.

Altro passaggio interessante della relazione era quello relativo allo stato del sistema finanziario del Paese, con un livello di debito pubblico estremamente elevato e per di più crescente, ma – al contrario – un debito privato decisamente basso. L'Italia restava infatti una riserva importante di risparmio privato, allora «prevalentemente indirizzato verso il finanziamento dell'indebitamento pubblico» (e dunque nei titoli di Stato nazionali) «e verso l'impiego nelle attività produttive di carattere familiare». Compito dell'esecutivo era dunque quello di far nascere un nuovo circuito finanziario nazionale, in grado di spingere e poi

296 Ministero del Tesoro, *Ivi*, p. 15.

297 Tale posizione è ormai generalmente accettata, come si è già avuto modo di vedere *supra*. A titolo di esempio, vale la pena citare Cavazzuti: «Si può concludere che appare verosimile che l'IRI [...] abbia svolto il ruolo di vittima sacrificale sull'altare dei mercati finanziari per consentire di raggiungere con successo l'obiettivo dell'entrata dell'Italia nell'unione monetaria europea: nel bene della stabilità finanziaria, nel meno bene del ridotto peso dell'industria manifatturiera italiana risultante nella stessa unione monetaria.» F. Cavazzuti, *Ivi*, p. 145.

sostenere il processo stesso delle privatizzazioni, secondo il principio di azionariato diffuso di stampo appunto anglosassone.

Risulta evidente qui – ancora una volta – l'assenza di motivazioni ideologiche alla base di un simile ragionamento. La speranza era semplicemente quella che un maggiore coinvolgimento dei privati – nelle cui mani risiedeva appunto la gran parte della ricchezza nazionale – potesse andare a finanziare il debito pubblico, solo per altra via: non più direttamente, ma sgravando lo Stato dal peso di un sistema industriale che non era più conveniente, né possibile, sostenere in maniera tanto massiccia. In secondo luogo, poi, tale coinvolgimento dei privati avrebbe potuto e dovuto dare nuovo slancio all'economia e agli investimenti, permettendo di superare quel «deficit infrastrutturale» che, assieme alla «scarsa qualità dei servizi pubblici rappresentano le cause invisibili della lenta diminuzione di competitività del sistema industriale nazionale».

Ancora una volta, appare di estremo interesse notare quanto al tempo fosse diffusa (e quanto in profondità si fosse radicata) l'idea di una generale corruzione dello Stato imprenditore, della necessità di un'inversione di tendenza alla sua pluridecennale parabola ascendente e di una presunta, generale superiorità del Privato sul Pubblico.

Una volta definite le premesse, con lo scorrere delle pagine, il documento programmatico si faceva poi sempre più specifico, venendosi a concentrare sugli aspetti più direttamente operativi del processo di privatizzazione. Si prefigurava infatti un vero e proprio «disegno industriale» complessivo per il Paese, basato su un processo di «ristrutturazione, di organizzazione, di liquidazione di alcune attività, di irrobustimento e di valorizzazione di altre». Era posta, insomma, ancora una volta, una certa enfasi sulla prospettiva di non dismettere il sistema industriale italiano in maniera sragionata, ma di ponderare ciascuna scelta, piuttosto, in una precisa ottica strategica di interesse nazionale. Tale strategia – ormai è evidente – doveva essere sostenuta di concerto dal settore privato e da quello pubblico, secondo una precisa spartizione dei settori e delle competenze, permettendo dunque allo Stato di snellirsi – pur mantenendo il proprio ruolo centrale e regolatore dell'economia nazionale – e ai privati di ricevere quello slancio di cui solo parevano avere bisogno per ritrovare la perduta competitività internazionale.

Una volta attuato, tale disegno avrebbe infatti lasciato il Tesoro «con partecipazioni di alta significatività, ma tendenzialmente minoritarie nei seguenti settori: elettrico; energetico-chimico; bancario; assicurativo; trasporti aerei; meccanica avanzata; grande distribuzione commerciale e ristorazione; impiantistica civile e industriale; telecomunicazioni». Tutti settori strategici, evidentemente, delineati con precisione ed esaustività, seguendo – ed è proprio ciò che ci interessa primariamente sottolineare, in questa sede – una precisa logica di carattere geopolitico, di confronto economico-industriale della «azienda Italia» con quelli delle altre potenze del mondo globalizzato. Gli esiti che derivarono da tali premesse verranno analizzati attentamente in conclusione ma – per quanto certo rilevanti al fine di un giudizio complessivo dell'esperienza delle privatizzazioni in Italia – non possono comunque condizionare il dato che qui rileva e che ci si era di fatto prefissi di verificare al principio del presente scritto. Si era affermato infatti, nella premessa, come la perdita del pieno controllo da parte dello Stato di settori strategici per la propria industria nazionale sollevasse alcune questioni stringenti a livello di politica sia interna che estera, la risposta alle quali – da parte della classe dirigente del tempo – sembrava particolarmente interessante da esaminare. Sembra dunque possibile ora affermare, a ragione, che esistesse, presso i dicasteri e le figure atti a occuparsene, una effettiva attenzione riguardo agli aspetti più problematici posti dalle privatizzazioni, sotto una logica di interesse nazionale.

La possibilità di approfittare di una congiuntura economica e politica epocale per raccogliere dunque quella «doppia sfida» di cui si parlava prima, ossia per dotarsi di un sistema industriale privato solido e internazionalmente competitivo e assieme mantenere una presenza statale nei settori considerati strategici (alleviando al contempo il sempre crescente fardello

del debito pubblico) appariva ad ampia parte della classe dirigente di allora un'occasione che non bisognava davvero lasciarsi sfuggire. Una nuova alleanza tra Pubblico e Privato, una sorta di IRI «all'incontrario»²⁹⁸ diventava dunque la chiave per l'ingresso del Paese nel nuovo mondo globalizzato, in una rinnovata posizione di forza.

Tale visione – certamente ottimistica – emerge con ancora maggiore chiarezza nelle pagine successive del *Programma di riordino*. Leggiamo infatti²⁹⁹:

Una volta condotto questo assetto industriale ad una condizione di efficienza e di redditività di mercato, lo Stato potrà conseguire buoni dividendi da queste sue partecipazioni e potrà, per loro tramite, intraprendere una variegata e fruttuosa politica di alleanze internazionali in termini di ricerca ed avanzamenti tecnologici di politica industriale, di scelte finanziarie.

Eppure, la preoccupazione che tali aperture al capitale privato potessero in qualche modo «sfuggire di mano» e che dunque il Paese potesse vedersi presto deprivato della possibilità di controllare quelle aziende indispensabili al perseguimento del suo specifico interesse nazionale, era viva e presente. Essa si esplicitava infatti subito dopo, con la considerazione che fosse necessario stabilire un criterio generale di «strategicità» delle imprese, fondato sul principio per cui dovessero «essere definite strategiche per il Paese le attività che condizionano in misura rilevante il funzionamento di una pluralità di settori». In determinati casi le dismissioni potevano infatti condurre ad asimmetrie ritenute «sfavorevoli alla competizione estera». Per tali attività dunque «la tutela dell'interesse nazionale non [poteva] rinunciare alla creazione di nuclei stabili di controllo dominati da capitale italiano».

Aspetto interessante: si assumeva che la partecipazione pubblica potesse anche essere minoritaria in taluni casi, ritenendo probabilmente che il carattere *nazionale* dei privati coinvolti nella gestione di tali settori rappresentasse di per sé una condizione sufficiente per poterne condizionare, nel caso, le scelte strategiche. Altro elemento, questo, che conferma l'intenzione di stabilire una stretta commistione tra Privato e Pubblico, sorta di sistema ibrido entro cui le due anime dell'industria italiana potessero convivere con reciproco vantaggio. Veniva anche detto poi, tuttavia, che «in taluni casi [...] lo Stato» avrebbe dovuto «essere l'azionista di riferimento». Questo valeva in particolare «per le attività a più alto contenuto strategico», ove il Pubblico rappresentava «una garanzia anche a lungo termine».

Altro riferimento di estremo interesse è quello che nel *Programma di riordino* viene fatto all'ipotesi di creazione di una «Finanziaria pubblica di partecipazioni», gestita direttamente dallo Stato con una partecipazione pari «almeno [al] 51%». Condizione essenziale per la messa in opera di una simile struttura era che le società partecipate fossero «mediamente capitalizzate e in utile, ben gestite e con un management di riconosciuta autorevolezza imprenditoriale». Tutte condizioni che si ritroveranno, vent'anni più tardi, in un istituto quale il Fondo Strategico Italiano, cui si farà cenno nelle conclusioni.

Si sarebbe trattato di una sorta di «fondo chiuso» con partecipazioni qualificate «al crocchio dell'intero sistema produttivo italiano». Lo Stato avrebbe disposto in tal modo «di un non comune strumento per la politica industriale, attraverso cui agevolare alleanze interne ed internazionali».

298 Ricorda il ministro dell'Industria Guarino di come il suo tentativo di mettere appunto in atto una sorta di «operazione Beneduce» all'incontrario fosse naufragato prima ancora di poter essere messo in pratica: «Trascinato dall'entusiasmo [...] incorsi in una imperdonabile ingenuità. [...] I miei interlocutori erano uomini d'affari, non professori [...] erano portatori di interessi [...] credo che i miei interlocutori, in tutta buona fede, abbiano capito proprio l'opposto di quello che io avevo in mente di dire. Mi presero per un fautore delle partecipazioni statali pronto a venire in soccorso delle imprese private qualora avessero incontrato difficoltà nella concorrenza comunitaria.» G. Guarino, *Dieci giorni per privatizzare*, in «1989, rivista di diritto pubblico e scienze politiche», pp. 18-19.

299 Ministero del Tesoro, *Ivi*, pp. 68-69.

A rimarcare ancora una volta il carattere nazionale del sistema immaginato stava la successiva considerazione che «nel capitale della FPP» potessero entrare anche investitori stranieri ma solo «in netta minoranza». Pare chiarissimo a questo punto l'atteggiamento di via XX settembre sulla questione: quella che si delineava nelle intenzioni dei vertici del Ministero del Tesoro era realmente una nuova «operazione Beneduce», semplicemente condotta con i mezzi peculiari che «l'ondata della globalizzazione» aveva imposto. L'accento, ad ogni modo, era ancora tutto posto sul ruolo dello Stato che, sgravato infine dalla responsabilità esclusiva del mantenimento del sistema, avrebbe potuto fungere da regolatore e «facilitatore» di accordi industriali nei settori eletti a suo interesse primario. Non sembra ci sia bisogno di sottolineare troppo quanto tale disegno richiedesse, come prerequisito essenziale, un alto grado sia di organizzazione che di coscienza nazionale. Dell'una e dell'altra cosa l'Italia a quel tempo evidentemente non abbondava (si ricordi che proprio in quei mesi prendeva le mosse l'epocale scandalo di «Mani pulite») e questo dato – unito alle molte altre criticità indubbiamente presenti, sia a livello interno che internazionale – avrebbe fatto presto naufragare i punti più ambiziosi del disegno appena descritto.

Questa parte relativa a una Finanziaria Pubblica delle Partecipazioni si concludeva poi con altre due considerazioni che semplicemente rafforzano quanto detto sopra. La prima: che oltre ad essere uno «strumento» dello sviluppo industriale del Paese «grazie alla stabilità che [avrebbe fornito] alle alleanze di controllo», la FPP avrebbe potuto divenire un «serbatoio di liquidità» per l'intero sistema delle partecipazioni. La seconda: che la materia su cui operare era talmente imponente che occorreva iniziare a lavorarci subito e che la riuscita di un simile disegno non avrebbe potuto che dare nuova forza a quello che veniva definito inequivocabilmente come «sistema industriale Italia»³⁰⁰.

Ancora, si affermava chiaramente che la scelta del governo di realizzare in concreto il processo di privatizzazioni dovesse «permettere di superare, e non solo in dichiarazioni politiche, la divisione-contrapposizione» tutta verbale «fra settore privato ed economia pubblica». Di più ancora, occorreva dare il segnale che essa fosse per sempre superata, proprio perché³⁰¹:

Ormai ogni attività produttiva sarà condotta in Italia secondo una sola razionalità economica e con assetti proprietari simili.

Un progetto dunque estremamente ambizioso, che ci conferma nella convinzione di quanto il processo di privatizzazioni abbia avuto dei risvolti pratici di politica internazionale tanto rilevanti quanto generalmente sottovalutati dalla letteratura esistente. Essa, difatti, tende a concentrarsi soprattutto sulle dirette conseguenze economiche derivanti dalle privatizzazioni o sulla (pure essenziale) dinamica dei negoziati intercorsi tra lo Stato italiano e l'Unione Europea, in materia, tralasciando tuttavia buona parte delle conseguenze geopolitiche legate alla perdita di controllo sugli indirizzi del proprio sistema industriale, da parte degli Stati nazionali.

Da un'analisi attenta della situazione emerge, invece, che la classe dirigente nazionale del tempo spese molti ragionamenti su tale aspetto e – più ancora – che si fece talvolta portatrice di progetti di lungo termine – anche particolarmente ambiziosi, come visto.

In un contesto simile a quello delineato dal Tesoro nel *Programma di riordino*, il ruolo che lo Stato sarebbe venuto ad assumere non avrebbe potuto essere che rafforzato. Si arrivava infatti addirittura ad affermare – come diretta conseguenza di quanto stabilito *supra* – che le forme di aggregazione produttiva che si fossero di volta in volta rese necessarie sarebbero state «valutate dal governo [...] sotto il profilo industriale e non sotto quello della attuale natura, privata o prevalentemente pubblica, del capitale di controllo». Ciò che per noi rileva è –

300 *Ivi*, p. 75. Sottolineato nel testo.

301 *Ivi*, p. 76.

naturalmente – soprattutto il fatto che sia dato per assodato il diritto dello Stato di «valutare» le forme di aggregazione produttiva e, dunque, *de facto* di governare il sistema industriale nazionale. Una sorta di «capitalismo di Stato», questo, ancora più marcato di quello venutosi a creare a seguito della crisi del '29 e che davvero mal si concilia con la diffusa percezione del processo di privatizzazioni in Italia come una sorta di «resa» dello Stato imprenditore, con una conseguente cessione di spazi e potere dal Pubblico al Privato.

Lungi dall'essere una mera operazione di facciata, la politica delle privatizzazioni rispondeva dunque alla fondamentale esigenza di assecondare i profondi mutamenti internazionali che – sia a livello economico che politico – stavano modificando rapidamente il contesto generale entro cui potersi muovere. A fronte di tale esigenza – e parzialmente in contrasto con la sempre più diffusa equazione per cui al Privato sarebbe corrisposta una generale, maggiore efficienza – si manifestò una forte volontà da parte dei vertici politici e burocratici del Paese di mantenere un solido controllo dello Stato sull'apparato produttivo nazionale. Anzi, di approfittare di quella precisa contingenza per rafforzarlo ulteriormente. Il processo di privatizzazione avrebbe dovuto essere dunque massiccio, ma non tale da alienare dalla decisiva influenza dello Stato settori strategici ai fini dell'interesse nazionale. Principio questo che – come si avrà modo di vedere *infra* – non sarà tuttavia pienamente rispettato.

Ad ogni modo, decisivo per la buona riuscita dell'operazione, risultava il fatto di trasmettere agli osservatori internazionali e – più praticamente – ai mercati, la netta sensazione che l'Italia, dopo molte «false partenze», avesse deciso finalmente di fare sul serio. Sono spesso richiamati nel documento, infatti, i «segnali evidenti» che il Paese avrebbe dovuto dare riguardo alla «propria scelta di internazionalizzare la nostra economia industriale». Questo, naturalmente, per rassicurare sia le istituzioni europee – per quanto riguarda l'aspetto politico della questione – sia i sempre più influenti mercati – aspetto finanziario.

C'era – volendo – una certa dose di ambiguità dunque nell'operazione in atto: da un lato si intendeva rafforzare il controllo dello Stato sull'economia nazionale, dall'altro trasmettere internazionalmente l'impressione opposta.

La volontà di garantire influenza alla «mano pubblica» era testimoniata poi dall'attenzione posta all'istituto di diritto anglo-sassone della *golden share*. Veniva affermato infatti che «in particolare nei casi in cui le imprese svolgano un servizio tipicamente pubblico ed in un regime di monopolio di fatto o naturale» si sarebbe reso opportuno che la presenza pubblica disponesse di «un diritto aggiuntivo». Diritto aggiuntivo che «in altri ordinamenti è stato trovato nella *golden share*», la cui introduzione in Italia risultava priva di precedenti storici e dunque avrebbe dovuta essere preceduta da una modifica del Codice civile, attraverso apposita legge. Il governo avrebbe dovuto intraprendere, in merito, «una rapida iniziativa», ma sino a quel momento, sarebbe stato necessario garantire «alla presenza pubblica quel diritto aggiuntivo attraverso specifiche garanzie da far valere in primo luogo a livello statutario, e poi di patto di sindacato e quindi di accordi parasociali».

Questa forma di garanzia giuridica per lo Stato spostava di fatto l'equilibrio del potere politico dalla parte del Pubblico, pur stabilendo da un punto di vista formale l'effettiva privatizzazione di una determinata azienda. Nei casi in cui la presenza statale in seno a un'impresa si fosse mantenuta, il Tesoro sarebbe stato l'azionista di riferimento (o almeno uno di essi) e avrebbe goduto appunto di tale «diritto aggiuntivo» a tutela dell'interesse nazionale.

Da ultimo (e visto tutto quanto sopra), il documento esprimeva una raccomandazione a che un processo così complesso come quello delle privatizzazioni non fosse svolto con fretta né – soprattutto – fosse effettuato «per ragioni di urgenza», sulla sola (o comunque primaria) spinta del risanamento del debito pubblico. «La complessità del processo di privatizzazioni» implicava infatti che esso non potesse divenire una mera «vendita all'incanto», ma che – piuttosto – dovesse seguire il procedimento graduale e strategico dettagliatamente indicato sopra.

4.2 (segue) Una diversa visione di Pubblico e Privato. L'IRI sotto la presidenza di Franco Nobili (1989-1993)

Un altro intervento che sembra valga la pena di analizzare nel presente capitolo, nonostante esso risalga al febbraio 1991 – dunque l'anno precedente all'effettivo avvio della stagione delle privatizzazioni in Italia – è quello di Franco Nobili, ascoltato in sede di commissione parlamentare³⁰² riguardo agli indirizzi di politica industriale dell'azienda che era stato chiamato ad amministrare due anni prima, nel 1989, ovverosia l'IRI.

Si è già accennato, nel capitolo precedente, ai lineamenti fondamentali del pensiero di Nobili rispetto alle privatizzazioni e, più in generale, al rapporto tra Pubblico e Privato in economia. Un punto di vista particolare, che si fondava su una realistica analisi della peculiare struttura produttiva italiana e che riteneva dunque utopica l'idea, allora sempre più diffusa, che il settore privato da solo potesse sostenere la parte maggiore e più strategica dello sforzo industriale nazionale. Questo non comportava tuttavia una posizione dogmaticamente statalista, ma semplicemente conduceva Nobili a teorizzare la necessità di un adattamento ai nuovi tempi – con un'apertura certo superiore al Mercato – senza tuttavia dismettere il Pubblico dal ruolo di guida che per natura e – almeno in Italia – necessità gli competeva.

Come nel precedente paragrafo, avremo qui modo dunque di osservare nel dettaglio una strategia alternativa a quella che venne poi effettivamente perseguita dalla classe dirigente nazionale, nel decennio successivo; strategia che, comunque, proveniva da una voce influente e che certo condizionò, almeno in parte, le scelte politiche adottate in ambito industriale negli anni seguenti. Come si è già avuto modo di vedere, infatti, una certa idea dello Stato imprenditore restava diffusa e radicata in Italia e se alcune decisioni più scopertamente liberiste vennero poi assunte, dopo il 1992, fu essenzialmente per tutta la complessa serie di contingenze economiche, finanziarie e appunto politiche che si vennero a verificare in Europa nella precisa fase storica che stiamo esaminando.

Ancora una volta, dunque, abbiamo modo di osservare quelli che, con ogni probabilità, sarebbero stati i lineamenti nazionali di politica industriale qualora l'Italia avesse effettivamente posseduto quel «tempo» che in tanti documenti abbiamo sentito richiamare quale condizione essenziale per un buon esito del pur inevitabile e, anzi, auspicato, processo di privatizzazione di enti a partecipazione statale. Non un manierismo o un mero esercizio di stile, questo, ma un modo per definire in maniera più netta ed evidente la traiettoria strategica che l'Italia avrebbe dovuto e dovrebbe, tutt'oggi, perseguire, nella propria politica industriale, nel tentativo di massimizzare, assieme, l'interesse nazionale. Un modo, dunque, per mantenere e spiegare quel sostantivo, «geopolitica», che si è scelto di inserire nel titolo e che è poi nient'altro che il collante più vigoroso tra quello Stato e quel Mercato il cui complesso rapporto è, dal principio, al centro della nostra trattazione.

Nobili, convocato in sede di commissione per informare riguardo alla «evoluzione del rapporto tra pubblico e privato nel quadro della competitività globale in Gran Bretagna, Francia, Germania, Svezia, Ungheria e Cecoslovacchia», iniziava il proprio ragionamento da dei dati estremamente concreti, relativi alla specifica situazione italiana. Egli ricordava infatti la struttura peculiare del sistema produttivo nazionale, un sistema a economia mista, nel quale le varie aziende partecipate svolgevano la propria attività sulla base di «strumenti ordinari del diritto commerciale, seppure in presenza di momenti di diritto pubblico quale, ad esempio, l'approvazione da parte del Ministero delle partecipazioni statali e del CIPI dei programmi pluriennali delle imprese a partecipazione statale». Tale «specificità del sistema delle partecipazioni statali e più in particolare del sistema IRI, caratterizzato da una relevantissima

302 Camera dei Deputati, *Commissione parlamentare per la ristrutturazione e riconversione industriale e per i programmi delle partecipazioni statali*, 6 febbraio 1991.

partecipazione privata» andava tenuta dunque «sempre presente e sostenuta in modo forte e chiaro in sede CEE».

Certo, il «principio di economicità» nella gestione delle aziende pubbliche andava tenuto sempre in forte considerazione e rispettato senza deroghe, ma occorreva considerare, d'altra parte, che «il sistema delle partecipazioni statali ha o dovrebbe avere finalità particolari che non possono sempre coincidere con quelle dell'impresa privata e ciò anche per ragioni storiche». Di questo gli organi della Comunità Europea, in particolare la Commissione, dovevano tenere conto. Sui mercati internazionali, infatti, il sistema delle partecipazioni statali doveva «potersi muovere, al pari dell'industria privata, senza condizionamenti interni ed esterni», cosa questa che non avrebbe potuto fare, invece, alle condizioni che Bruxelles sembrava voler a quel punto dettare. Nobili affermava, infatti: «La Comunità vuole creare un mercato unico dove tutti, pubblici e privati, abbiano le stesse possibilità di operare. Questo principio rischia, però, di non essere attuato se si considerano gli orientamenti che la Commissione va assumendo in materia di aiuti». Orientamenti sempre più restrittivi e che – come visto – intendevano assumere un significato, in certa misura, anche simbolico, specie nei confronti di quei Paesi, come l'Italia, ove la cultura della grande impresa pubblica era storicamente più sviluppata. Indubbiamente, «gli interventi attuati a favore di società cronicamente in perdita» andavano progressivamente e sensibilmente ridotti, ma la «compatibilità degli interventi finanziari posti in essere dall'ente di gestione a favore di proprie controllate» andava valutata, «senza pregiudizi ed atteggiamenti discriminatori». Aggiungendo poi una considerazione che ci interessa in modo particolare:

In ogni caso, il punto focale dell'individuazione del ruolo dell'impresa pubblica sarà quello di stimolare il processo competitivo senza mettere in discussione il diritto degli Stati di perseguire, con opportuni strumenti, obiettivi di progresso economico e sociale.

Una valutazione questa che a una prima lettura potrebbe apparire scontata, ma che risulta invece estremamente profonda e lungimirante, anche, poiché già allora riusciva a intravedere quello che sarebbe stato il necessario adattamento da parte del Pubblico rispetto al proprio intervento in economia: quella evoluzione da Stato imprenditore a Stato investitore – o guida o stratega, che dir si voglia – che prese avvio proprio in quegli anni e che non è ancora giunta, ai giorni nostri, a piena maturità.

Risulta dunque errata – o quantomeno grossolana – l'interpretazione della posizione di Nobili come contraria alle privatizzazioni e la vulgata che lo vorrebbe una sorta di campione della difesa dell'intervento statale in economia. Come quasi sempre capita, la verità è più complessa, infatti, di quanto possa sembrare a un primo sguardo e seguendo la sua narrazione, in occasione della seduta che stiamo analizzando, ce ne si rende viepiù conto.

Egli proseguiva, infatti, sostenendo di essere «dell'avviso che la nostra economia, caratterizzata da una limitata concentrazione, ha una indifferibile necessità di adeguare le proprie strutture industriali alla crescente integrazione internazionale dei mercati ed alla creazione del mercato unico europeo, nel pieno rispetto delle regole dettate a tutela della libertà di concorrenza». Tale processo andava «supportato da idonei provvedimenti incentivanti, come la riduzione degli oneri fiscali conseguenti ai processi di concentrazione, conferimento e scissione». Era, poi, estremamente importante anche «pervenire ad una armonizzazione dell'ordinamento giuridico nazionale con quello degli altri Stati CEE» in un'ottica di sempre più stretta integrazione non solo economica e monetaria, ma anche fiscale (e, anche in questo, le sue considerazioni paiono particolarmente lungimiranti³⁰³).

Del resto, come abbiamo visto altre volte, sopra, alcuni elementi della classe dirigente nazionale possedevano una visione complessiva, riguardo all'evoluzione del contesto internazionale in cui era calato il Paese, estremamente lucida e composita. Nobili era certo tra

303 Cfr. P. de Grauwe, *Economia dell'unione monetaria*, Bologna, Il Mulino, 2019.

questi e ne dà prova quando descrive appunto cause e punti di arrivo di quelle modifiche strutturali che si erano, dal decennio precedente, messe in moto.

«Ritengo opportuno, infine, soffermarmi brevemente sul processo di internazionalizzazione dei mercati e di concentrazione delle imprese» affermava infatti, passando subito a ricordare come, al principio degli anni Ottanta, «il sistema economico e produttivo mondiale [risultasse] duramente provato dagli eventi che avevano caratterizzato il decennio precedente. «L'inconvertibilità del dollaro, il primo choc petrolifero e le “mine vaganti” dei petrodollari avevano sconvolto le bilance commerciale e dei pagamenti, i tassi di cambio e i flussi finanziari, gli apparati produttivi e i sistemi economici». In un contesto tanto problematico, la sola eccezione positiva, durante l'intero arco degli anni Settanta, era stata costituita dalla continua espansione del commercio internazionale, «senza inversioni di tendenza fin dagli anni cinquanta».

Gli anni Ottanta, tuttavia, si aprirono «con il fatto nuovo, improvviso e, in parte, inatteso della brusca, significativa contrazione degli scambi mondiali» che si trovarono a regredire «per ben tre anni consecutivi». Le imprese, allora, «già pressate dai problemi di riconversione, dovevano fronteggiare l'ulteriore fattore negativo della restrizione degli spazi di mercato».

Di fronte a una complicazione ulteriore tanto decisiva non poteva, quindi, «non verificarsi una notevole accentuazione della concorrenzialità del sistema competitivo internazionale», che assumeva contorni particolarmente netti per effetto, soprattutto, della «accelerazione, innescata dalla esponenziale diffusione incrociata della informatica e della telematica, dalla evoluzione tecnologica di processo e di prodotto». In particolare, lo sviluppo tecnologico diventava «un fenomeno internazionale sottratto al dominio di un singolo paese od operatore per l'entità delle risorse da impiegare (costi di ricerca e sviluppo), per le difficoltà di monopolizzare il proprio know-how, per lo sviluppo stesso delle innovazioni applicative, per l'esigenza di raggiungere una massa critica».

Le imprese non marginali avevano dunque dovuto adattarsi, spostando rapidamente il proprio «baricentro strategico» dall'ambito nazionale «con quote di export residuale, o da quello multinazionale con insediamenti all'esterno, ad una apertura globale a livello internazionale».

Si era diffuso, in altre parole, il convincimento che le politiche, le iniziative e le azioni intese al riassetto interno delle strutture produttive dovesse essere al contempo finalizzato al rilancio di quelle stesse strutture nel più vasto contesto internazionale. Nobili, riguardo a questo, aggiungeva poi una considerazione ancora una volta particolarmente suggestiva e calzante:

Il processo di internazionalizzazione si configura, quindi, come strumento per consentire non soltanto una politica di esportazioni ma, soprattutto, il perseguimento di obiettivi di rilevanza strategica come mezzo prioritario per la crescita se non per la sopravvivenza stessa delle imprese.

La «cosiddetta globalizzazione dei mercati» non era dunque una scelta potenziale a disposizione dei vari attori internazionali: era questione di semplice sopravvivenza. Se si intendeva sopravvivere, come collettività organizzata, all'interno del nuovo contesto globale, occorreva adattarsi.

L'impresa, divenuta dunque globale, aveva poi delle priorità estremamente chiare da soddisfare, per poter pensare di rendersi competitiva:

accedere simultaneamente e rapidamente ai mercati avanzati del triangolo Europa-USA-Giappone; gestire la rapidità e la pervasività dell'innovazione tecnologica; ridurre il rischio finanziario, tecnologico, commerciale e politico; influenzare attivamente la struttura competitiva. La natura, l'ampiezza e la problematicità di questi fattori industriali richiedono la condivisione dei costi e dei rischi con partners internazionali e nazionali.

Nasceva da lì, dunque – per i grandi gruppi industriali, non meno che per le imprese di dimensioni inferiori, ancorché competitive – la «necessità di integrazione con la concorrenza alla ricerca di possibilità di crescita negli specifici spazi operativi di volta in volta individuati e di reciproco interesse».

La globalizzazione costituiva, così, la «molla» che spingeva le varie aziende a ricercare alleanze «strategiche» nelle forme più opportune. Sulla natura di tali alleanze, Nobili esprimeva poi ancora delle considerazioni notevoli:

Sul binomio competitività-collaborazione si vanno costruendo oggi i nuovi assetti produttivi, commerciali e tecnologici dell'economia internazionale, caratterizzati da un aspetto peculiare: i rapporti di collaborazione riguardano prevalentemente imprese-leader, spesso antagoniste in un medesimo settore. Viene, così, privilegiato lo spostamento dal terreno della competizione a quello della collaborazione, esaltando i reciproci vantaggi in materia di: sviluppo congiunto della ricerca; accesso a prodotti o a tecnologie non disponibili; accordi di commercializzazione su mercati di reciproco interesse; conseguimento di quella dimensione o “massa critica” senza la quale si corre il rischio dell'emarginazione. In questo quadro si colloca la corsa, a volte affannosa, alla realizzazione di accordi, fusioni, concentrazioni, joint ventures e via dicendo, che ha caratterizzato l'economia degli ultimi anni Ottanta, non senza registrare clamorosi “divorzi”. Se, infatti, la competizione del futuro comporta scontri fra alleanze, non si può ignorare l'elevato numero di queste che falliscono, addossando pesanti oneri finanziari e di immagine ai partners. In definitiva, l'approccio globale non è un mezzo per esportare e nemmeno una opzione economico-produttiva ma la condizione stessa di sopravvivenza delle imprese in una gestione economica di mercato e non sussidiaria.

Interessante è poi notare come il tentativo di aumentare la concorrenzialità delle imprese, pubbliche e private, da parte delle istituzioni europee (non una scelta libera, di per sé, ma obbligata dalla contingenza, come abbiamo visto) portasse le varie componenti del mercato a unirsi tra loro sempre più in gruppi e alleanze ristretti, che in tal modo – almeno da un punto di vista teorico – restringendo di fatto il fronte dell'offerta, andavano necessariamente a diminuire, appunto, competizione e concorrenza nei mercati.

Proseguendo, poi, nell'analisi della visione di Franco Nobili, troviamo la logica conclusione di un approccio di così vasto spettro. Egli affermava infatti che, «quanto al processo di liberalizzazione» fosse indispensabile ripensare «in termini complessivi il modo in cui i fattori istituzionali interagiscono col mercato, per dare agli operatori certezza nelle regole». Di più: al riguardo, Nobili riteneva «doveroso far presente che l'IRI non contrasta il disegno di privatizzazione in quanto tale, non foss'altro perché lo smobilizzo di attività e il ridisegno della mappa di presenza non può attuarsi, in un'economia mista come quella italiana, se non alienando ai privati settori o imprese non più rispondenti alle finalità strategiche del gruppo». Ciò che occorre, tuttavia, era un processo di privatizzazione che fosse cucito a misura sul Paese, senza prendere acriticamente per buoni dei modelli che si erano affermati altrove, in realtà profondamente differenti da quella italiana. Privatizzazione, del resto, non doveva «necessariamente implicare il trasferimento degli interi pacchetti azionari o dei pacchetti di maggioranza», ma doveva, piuttosto, «essere inteso anche come il concorso del capitale privato con quello pubblico nel finanziamento delle imprese IRI che proprio in tale prospettiva sono state definite anche a prevalente partecipazione statale». La storia delle deregolamentazioni di quel periodo mostrava in effetti come non esistesse «una formula di successo garantita». Era richiesta, invece, «come sempre, un'armonica azione» che tenesse conto «di tutti i fattori».

Certo, in Italia la regolamentazione era stata storicamente utilizzata – in molti casi – «per raggiungere obiettivi non sempre rispondenti agli scopi originari» e, comunque, senza seguire precise logiche di efficienza. Gli effetti negativi di un simile modus operandi erano stati talvolta evidenti e lo stesso IRI ne aveva subito le conseguenze. In effetti, secondo Nobili, «una parte considerevole delle iniziative del gruppo» era ancora «fortemente soggetta alla discrezionalità dei pubblici poteri in materia di tariffe per i servizi in concessione, di

autorizzazione per l'esecuzione di realizzazioni impiantistiche e di vincoli finanziari per quel che attiene alla copertura dei fabbisogni».

Riguardo a questo aspetto specifico, il presidente dell'IRI precisava poco dopo cosa intendesse, ingenerando un curioso «siparietto» con l'onorevole Cardinale, il quale aveva precedentemente fatto riferimento a presunte arretratezze, nel settore delle telecomunicazioni, che impedivano al Paese di stare «al passo con il resto d'Europa», descrivendo un simile male come «telefonite acuta».

Nobili rispose a tale intervento obiettando che quel male particolare avesse origini antiche, in Italia, dato che era addirittura dal 1965 che il servizio telefonico non conosceva adeguamenti tariffari. Questa certo era stata una scelta politica di cui allora si scontavano le conseguenze. E aggiungeva, come monito:

State attenti, signori del Parlamento, perché dovete prendere nota di questo. Più volte – io non ero ancora alla presidenza dell'IRI – i responsabili dell'Istituto lo hanno fatto presente. Non sono stati ascoltati – l'ho scritto nella relazione – anche per motivi che sono forse comprensibili ma non condivisibili; ma la situazione è questa.

Quindi, senatore Cardinale, lei ha ragione nel dire che c'è la “telefonite acuta”; né io nascondo che essa ci sia e che sia addirittura all'ultimo stadio. Speriamo che si arrivi, da una parte, a rimediare al tempo perduto e, dall'altra, ad ottenere l'eliminazione di una contraddizione; altrimenti, saremo sempre in una strettoia di programmazione che c'impedirà di essere pari agli altri paesi europei.

Riguardo a questo possiamo osservare un paio di elementi di interesse. Il primo: ancora una volta la critica di un intervento politico nella gestione delle imprese partecipate che, per ragioni eminentemente sociali contingenti, andava a limitare di fatto le potenzialità e l'efficienza delle stesse. La seconda: il fatto che l'Europa – in generale, senza ulteriori specificazioni – fosse vista come costante, necessario, superiore, termine di paragone. Sia che l'onorevole Cardinale che il presidente Nobili parlassero in effetti del «resto dell'Europa» come di un obiettivo a cui tendere in assoluto, quasi acriticamente. Una visione, questa, al contempo entusiastica e ingenua, che rappresenterà più un limite che uno sprono per il Paese, nel tempo a seguire.

Ad ogni modo, la visione di Franco Nobili era certamente più complessa di così e partiva dal presupposto fondamentale dell'esigenza di uno sviluppo complessivo del Paese, di quella che egli stesso definiva «azienda Italia». Per questo, tuttavia, c'era bisogno di una consapevolezza diffusa delle potenzialità e dei limiti del Paese: cosa questa che – a suo modo di vedere, ma molto realisticamente – mancava quasi del tutto in Italia. Leggiamo:

Lei, senatore Cardinale, ha posto dei problemi a me. Ma io non sono l'azionista. L'azionista è lo Stato. Fin dal primo momento in cui sono stato chiamato a svolgere questa funzione, ho parlato della “azienda Italia”.

Ecco perché ho fatto delle ristrutturazioni (e sono stato anche criticato); ecco perché desidero farne altre, ma posso farle solo nel mio ambito – pur se con fatica perché sono convinto che se non si fa così non si progredisce, non si arriva alla dimensione. In realtà, questo è un problema la cui soluzione spetta all'azionista. Io non posso interessarmi – non come cittadino, ma come presidente dell'IRI – dei problemi altrui. È l'azionista unico colui che deve regolamentare il tutto. Non è che non ce ne rendiamo conto, ma di certo non ci sostituiamo a colui al quale non possiamo sostituirci. Lei ha fatto alcuni esempi – ed io non posso darle torto. Però desidero che si ricordi, nel momento in cui si fa una considerazione di tale genere, che il presidente dell'IRI, con tutti i suoi collaboratori, dal dicembre 1989 ad oggi ha sempre detto: “azienda Italia”; pubblico e privato; si uniscano il settore A ed il settore B – chiunque vi sia – e poi si vada a competere con il resto. Alcune volte non si è riusciti a farlo per volontà di un privato che ha preferito cedere ad altri piuttosto che a noi. Altre volte il problema non è stato risolto perché non era stato affrontato.

Oltre alle parti più evidentemente rilevanti di questo discorso (diffusa mancanza di consapevolezza riguardo al ruolo che Pubblico e Privato dovevano svolgere in economia; apertura da parte della presidenza dell'IRI a privatizzare settori non strategici per l'interesse nazionale³⁰⁴; debolezza strutturale del sistema politico italiano, che impediva il perseguimento di un disegno strategico di medio-lungo periodo) un momento in particolare ci interessa sottolineare: quello in cui Nobili afferma che, senza una ristrutturazione complessiva dell'apparato produttivo nazionale, non si sarebbe potuti arrivare «alla dimensione». È un tema centrale, questo, infatti: in un mondo economico e industriale che sempre di più andava, appunto, verso la concentrazione del capitale, verso la creazione di grandi gruppi imprenditoriali, l'Italia vedeva al contrario una sorta di polverizzazione dei propri poli produttivi, con una affermazione sempre più evidente e marcata della piccola-media impresa. Fatto questo che costituiva un logico limite alla concorrenzialità della «azienda Italia», ad un suo scorretto posizionamento all'interno della catena del valore globale, in un contesto geograficamente sempre più ampio e caratterizzato di fatto dal dominio della grande industria. La volontà strategica di spingere in avanti qualità e diffusione della grande impresa in Italia condurrà, del resto, vent'anni esatti più tardi, alla creazione del Fondo Strategico Italiano, ente finanziario investito proprio dell'obiettivo specifico di sostenere e far crescere dimensionalmente imprese di «rilevante interesse nazionale».

Altro aspetto rilevante che emerge in maniera quasi implicita, all'interno di quest'ultimo ragionamento del presidente Nobili, è lo iato che sembrava manifestarsi nettamente, in quel preciso frangente storico, tra l'IRI e lo Stato italiano – o quantomeno il suo esecutivo.

Nel capitolo I si è in effetti evidenziato quanto l'Istituto per la Ricostruzione Industriale venisse unanimemente considerato, nella prima metà degli anni Ottanta, una sorta di guida imprescindibile all'interno del sistema produttivo nazionale, che si andava complessivamente e faticosamente riorganizzando in seguito ai repentini mutamenti economici, tecnologici e sociali di quel tempo. La politica industriale dell'IRI, allora, coincideva di fatto con la politica industriale del Paese. Le parole di Nobili, tuttavia, rendono evidente la frattura sorta invece a cavallo degli anni Ottanta e Novanta tra l'Istituto e la classe politica nazionale³⁰⁵; l'improvviso divergere, cioè, degli interessi economici nazionali da quelli politici. Quando il

304 Cosa che, poco dopo, Nobili ribadiva, con ancora maggior chiarezza, affermando: «Nella relazione ho sostenuto che noi non siamo contrari alla privatizzazione: questa può essere realizzata in vari modi, ma è necessario che vi sia qualcuno che comperi. Posso dirvi che in queste ultime settimane non solo non si è presentato nessuno per chiedere di comperare, ma sono venuti in molti per chiedere di essere acquistati. Questo non va dimenticato, altrimenti si falsifica la situazione. Da parte mia ho risposto che TIRI non aveva alcuna possibilità di acquistare, ma che tuttavia avrebbe tenuto conto delle varie necessità. Mi auguro che il Parlamento ed il Governo mettano un punto fermo sulla questione, perché non esiste attualmente chi voglia acquistare, anche in relazione alla particolare situazione internazionale. Tuttavia ciò non impedisce di perseguire il fine della privatizzazione, che è stato accettato come indirizzo intelligentissimo, tant'è vero che le nostre ultime iniziative in proposito - mi riferisco alle joint ventures - non solo hanno trovato l'interesse di alcuni privati, ma vanno benissimo: nel campo della SME, per esempio, per la capacità dei suoi dirigenti e per il supporto che URI fornisce. I privati che operano con noi sono soddisfatti e sostengono che il settore necessita di un ampliamento, che attualmente abbiamo allo studio. Si può privatizzare anche chiedendo di partecipare al capitale o attraverso la borsa o attraverso delle partecipazioni, che stiamo cercando - in modo molto felice - di realizzare al di fuori del territorio nazionale. Non è che acquistiamo aziende in toto, ma prendiamo partecipazioni; e partecipazioni nelle nostre aziende sono prese da non italiani. Per esempio, nell'Italtel, l'AT&T è entrata nel nostro capitale per il 20 per cento, portando la sua tecnologia. In tale modo, realizziamo un sistema intelligentissimo perché manteniamo la gestione e la responsabilità, in quanto conosciamo meglio il mercato, ma ci serviamo di tale tecnologia. Anche questo significa privatizzare.» *Ivi*, p. 68.

305 Generalizziamo, forse (si sono viste infatti le differenze di posizione, in tema di privatizzazioni, all'interno dei vari schieramenti politici italiani del tempo); va tuttavia considerato quanto già detto in precedenza: ossia che il massiccio disegno di privatizzazioni svolto in Italia per circa un decennio, a partire dal 1992, venne condotto, al pari, da coalizioni governative di «sinistra» e di «destra».

presidente affermava che: «questo è un problema la cui soluzione spetta all'azionista. Io non posso interessarmi – non come cittadino, ma come presidente dell'IRI – dei problemi altrui. È l'azionista unico colui che deve regolamentare il tutto. Non è che non ce ne rendiamo conto, ma di certo non ci sostituiamo a colui al quale non possiamo sostituirci», quando afferma questo, Nobili ammette implicitamente una differenza di traiettorie strategiche tra lo Stato e l'istituto che egli si trovava a dirigere. Fatto certo non secondario, questo, che ci mostra come, in un lustro appena, l'IRI fosse mutato, nella concezione non solo politica, ma culturale, diffusa, del Paese, da comune risorsa a ingombrante fardello.

Visione, questa, che Nobili chiaramente non condivideva, perché appunto grossolana, macchiata di faziosità e condizionata da quei «discorsi di moda» e poco ragionati di cui si è detto sopra.

Sembra interessante, quindi, in chiusura di paragrafo, mostrare nel dettaglio i lineamenti di quella «diversa idea di Pubblico e Privato» che caratterizzava il pensiero di Franco Nobili, cui si è fatto riferimento nel titolo del presente paragrafo e che avrebbe dovuto regolare, nei suoi auspici, il rapporto tra Stato e Mercato, in Italia, negli anni a venire. Leggiamo:

Se infatti, come sostengono i detrattori del sistema delle partecipazioni statali, la presenza dello Stato nell'economia fosse un elemento di ritardo e di spreco, non si spiegherebbe come mai l'economia italiana, dove circa un quinto dell'industria è pubblica, abbia avuto tassi di sviluppo nettamente superiori alla media. È vero che spesso le grandi industrie ed i grandi gruppi sono caratterizzati da ritardi e da inefficienze, ma questi ritardi e queste inefficienze sono altrettanto diffusi, per chi conosca le procedure ed i processi decisionali, nel settore privato come in quello pubblico. Resta quindi da valutare non tanto la validità della presenza dello Stato nell'economia di mercato con imprese a totale o prevalente partecipazione pubblica, quanto piuttosto l'originalità della formula delle partecipazioni statali, che vede in modo istituzionale la presenza dello Stato negli enti di gestione IRI, ENI ed EFIM, anziché nelle società operative, che sono a tutti gli effetti società di diritto privato soggette alle stesse regole gestionali. Questa formula, che negli ultimi anni si è andata sempre più appannando a causa dell'eccessivo interventismo sulle specifiche scelte gestionali delle aziende, resta a mio avviso sostanzialmente valida e richiede soltanto di essere ricondotta alla sua logica iniziale.

Secondo Nobili, infatti, a differenza dei sistemi ex comunisti «e di alcuni sistemi occidentali, come quello francese o inglese», in Italia le singole imprese a partecipazione statale non erano proprietà diretta dell'azionista di Stato, ma facevano semplicemente capo agli enti di gestione. In tal modo, le società ammettevano partecipazioni private non solo di minoranza, «come nei casi storici della STET, della SIP, delle banche e di numerose altre società IRI quotate in borsa», ma anche – ed è particolarmente interessante questo – di maggioranza. Il sistema, quindi, «se lasciato agire in base a sani criteri di efficienza e di valore manageriale», consentiva già così, come era allora congegnato, un ampio grado di elasticità operativa: «esattamente quello che l'attuale situazione dell'economia mondiale richiede».

L'impresa pubblica, secondo Nobili, andava vista come fatto positivo o negativo in sé, in rispetto alle differenti, specifiche situazioni, e diventava ammissibile e anzi auspicabile «in certi settori strategici e non in altri». Occorreva dunque flessibilità, senza scadere nella «scelta ideologica» che nell'ultimo periodo aveva tanto condizionato il dibattito pubblico.

Il sistema delle partecipate statali non andava dunque smantellato, tutt'altro:

Il sistema ha [...] bisogno di essere posto in condizioni finanziarie e politiche tali da lasciargli esprimere in pieno tutte le sue potenzialità e di essere chiamato successivamente a rispondere delle sue eventuali manchevolezze, quando tali potenzialità in termini di sviluppo economico e territoriale, di risultati di gestione, di capacità di raggiungere fini pubblici non siano state adeguatamente realizzate. Mi sembra che la vera discriminante sia quella che passa tra impresa efficiente, che dà un valido contributo all'economia del paese, ed impresa inefficiente, che non riesce a darsi una strategia di successo, che non è certo quella della proprietà, essendo sostanzialmente indifferente nell'economia

moderna che i responsabili della conduzione societaria rispondano ad alcuni milioni di contribuenti o ad alcuni milioni di azionisti privati.

4.3 «Nessuno vende i gioielli»: l'avvio del processo di privatizzazione visto dal Parlamento

Se dunque il dibattito interno agli ambienti di governo si caratterizzava per i toni decisamente non ideologici e anche – si è visto – per la volontà esplicita di dare al processo di privatizzazione in corso una prospettiva di ampio respiro, quello parlamentare invece si faceva più teso e meno fruttifero.

Ciò risulta in maniera eloquente dalle stenografie dei lavori svolti in seno alle due camere. Nondimeno, tale dibattito permette comunque di cogliere elementi di sicuro interesse per la presente ricostruzione e anzi: il fatto che la disputa che si andava svolgendo in Parlamento assumesse vieppiù tinte accese rendeva al pari più esplicite le varie tendenze che vi si manifestavano all'interno e dunque maggiormente leggibili le rispettive traiettorie. Dal contraddittorio si ricava così una insolita componente ideologico-emotiva propria alla vicenda, da parte di diversi deputati e senatori; componente a cui invece – come abbiamo visto – i vari governi che si succedettero in quegli anni (di destra o di sinistra che fossero) rimasero sostanzialmente immuni. Dobbiamo dunque certamente considerare tali più accentuate posizioni come minoritarie all'interno del dibattito pubblico in Italia a quel tempo. Risulta tuttavia curioso – e si è provato a dare una risposta a riguardo proprio in apertura di capitolo – come esse si facessero più manifeste e rumorose proprio all'interno dell'istituto parlamentare.

Nella seduta del Senato del 23 gennaio 1992 possiamo osservarne alcune. Si discuteva allora della trasformazione delle imprese a partecipazione statale in S.p.a., attraverso la conversione in legge del decreto-legge 5 dicembre 1991, n. 386.

Il primo a prendere la parola in tale occasione fu il senatore Guido Pollice (Democrazia proletaria) il quale, dopo aver parlato – non senza qualche punta di demagogia – di presunti ricatti politici operati dal governo³⁰⁶ nei confronti dei vari partiti, individuava il fulcro della questione nella evidente volontà governativa di «dismettere una serie di gioielli»³⁰⁷ dello Stato. Di più: di volerlo fare in netta contrapposizione rispetto a una linea politica seguita in maniera invece sistematica sino ad appena pochi mesi prima. Traspariva, nelle parole del senatore Pollice, una concezione radicalmente dualistica del rapporto Pubblico-Privato. Veniva affermato infatti che «mentre finora la grande impresa, il grande capitale, hanno scaricato sullo Stato i costi di gestioni cattive, false, gravandolo di scelte imprenditoriali sbagliate, ora si vuole portare avanti un processo contrario». La privatizzazione però coinvolgeva in quel caso «strutture pubbliche che vanno bene o che potrebbero andar bene se lo Stato avesse garantito un controllo economico». Emblematica, a suo dire, era la vicenda dell'Alfa Romeo, ceduta alla Fiat – quella «stessa Fiat che negli anni scorsi ha scaricato i costi della gestione sbagliata di alcuni settori, soprattutto quelli siderurgici, sullo Stato» – con enorme profitto per quest'ultima.

All'opposto, l'intervento del senatore Bossi – già citato in apertura di capitolo – il quale, nella consueta maniera poco «ortodossa» andava a parlare di insormontabili e ideologiche contrapposizioni da parte della burocrazia di Stato nei confronti di un processo di privatizzazione che oltre che auspicabile sembrava doveroso. «Il governatore dello Stato di

306 «Il provvedimento è stato elemento di scambio, di ricatto, di contrattazione fra i vertici del paese e i partiti politici che formano la maggioranza [...]» Senato della Repubblica, Resoconto stenografico, 23 gennaio 1992 (Antimeridiana), p. 4.

307 «L'intera questione si infrange allora contro alcune barriere che io ritengo insormontabili, contro un concetto di fondo: lo Stato intende cioè dismettere una serie di “gioielli” [...]» *Ibidem*.

New York» sosteneva infatti il «Senatùr» «ha già venduto i più famosi grattacieli della “grande mela” per ripianare i debiti del suo bilancio. Questo vuol dire privatizzare sul serio, ma in Italia tutto è diverso: chi tocca le partecipazioni statali muore. I debiti di queste ultime sono sacri perché destinati alla gestione del Palazzo. Per questo i debiti sono immediatamente ripianati; per questo ogni tentativo di privatizzare subirà ritardi cosmici attraverso intralci di ogni genere, perché è ben noto che l'inventiva burocratica non ha limiti».

Continuava poi la sua invettiva, Bossi, definendo come «i soliti pannicelli caldi» la trasformazione in atto degli enti pubblici e delle aziende autonome di Stato (tabacchi, servizi telefonici) in società per azioni. Quella però, a suo dire, non era una privatizzazione bensì «solo una partita di giro», in quanto il denaro così raccolto in Borsa si sarebbe trasformato in capitale sociale di proprietà dello Stato che avrebbe reso sempre più aspra la concorrenza con il capitale privato «che in Borsa raccoglie il danaro fresco necessario alla sua naturale attività ed espansione, sollecitata dalla concorrenza».

Eppure privatizzare sul serio – sempre secondo il senatore Bossi – avrebbe potuto rappresentare «una delle migliori valvole di sicurezza per restituire forza al sistema economico, finanziario e produttivo italiano». In Inghilterra le privatizzazioni, avevano infatti demolito il sistema di socializzazione laburista e restituito al paese il fiato necessario per non crollare nella bancarotta. A questo punto della perorazione Bossi veniva interrotto però dal senatore Giannotti (Pds), che affermava sonoramente: «E creato qualche milione di disoccupati!».

Bossi concludeva, infine, dando un'ultima pennellata ideologica al suo affresco, stabilendo che: «privatizzare significa espandere l'autonomia delle imprese, aiutare lo sviluppo delle piccole e medie imprese, tonificare il mercato attraverso una concorrenza sempre più raffinata ed intelligente. Significa obbligare l'imprenditore, a qualunque livello, a produrre per la sua azienda oppure a scomparire per lasciare il posto a chi è più abile, a chi è più intraprendente, a chi ha più voglia di lavorare [...]. Privatizzare significa obbligare chiunque a lottare per emergere senza alimentare la burocrazia dei “colletti d'oro”».

Si potrebbero citare poi altri interventi *sui generis*³⁰⁸. Interventi che, più che andare in profondità ed analizzare attentamente la situazione specifica in cui si innestava il discorso

308 Per completezza se ne segnalano brevemente alcuni. Riva (Sinistra indipendente): «Signor Presidente, signori Sottosegretari, colleghi, annuncio il voto contrario del Gruppo della Sinistra indipendente a questo provvedimento che – come dicevo ieri – è frutto di diletantismo politico e di sciatteria legislativa. La volontà che esso sottintende è solo la circonvenzione del cittadino sia come risparmiatore, che come contribuente. Infatti in questo provvedimento le procedure, oltretutto incomprensibili e mal scritte, connesse ai processi di privatizzazione, non daranno certamente i 15.000 miliardi sperati. Mi limito a un solo esempio: ve lo immaginate quel matto di risparmiatore che si va a comprare una azione di un ente decotto e fallito come l'EFIM? [...] La fiducia a questo Governo che non sa rispondere a chi dall'alto attacca la Repubblica e le sue istituzioni? Ma via! Ritiratevi, che è meglio per tutti!». Pellegrino (Pds): «Signor Presidente, onorevole Ministro, colleghi, il nostro Gruppo politico è ovviamente contrario a questo provvedimento, su cui il Governo ha posto la fiducia in maniera inusuale e direi anche inusitata. Infatti, collega Granelli, la fiducia è stata posta non soltanto prima dell'inizio della discussione generale, ma è stata preannunciata in Aula 24 ore prima, all'evidente fine di sterilizzare quel fecondo confronto di idee che nelle Commissioni di merito si stava già svolgendo e che probabilmente avrebbe consentito di porre all'Aula modifiche emendative del testo governativo che sarebbero valse a renderlo, se non opportuno, quantomeno compatibile con il quadro costituzionale. [...] Questo provvedimento è una pagina grigia e triste con cui chiude la sua storia questa X legislatura [...] È una manovra vergognosa, è lo scempio della cultura urbanistica». Alle critiche tecniche al disegno di legge riportate poi da Pellegrino – che come il collega Pollice accusava il governo di voler svendere parte del patrimonio pubblico – rispose il senatore Ferrari-Aggradi, già ministro delle Pp. Ss. (1959-'60) e del Tesoro (1970-'72): «Lei sta attribuendo a questo provvedimento finalità che non sono realistiche. Non stiamo cedendo nulla, diamo solo possibilità per un maggior sviluppo». E proprio vista la piega ideologica che il dibattito andava (sempre più) inevitabilmente assumendo, il senatore Fabbri (Partito socialista) intervenne per precisare quanto il cuore della discussione dovesse essere cercato appunto altrove, ben più in profondità: «È [...] del tutto fuori della realtà chi indugia ad una mitizzazione di questa operazione, magari all'insegna del motto: privato è intrinsecamente bello e virtuoso, pubblico è necessariamente dannoso. Non è così. L'Italia ha bisogno di imprese private vitali e competitive ma anche di istituzioni pubbliche

sulle privatizzazioni in Italia, si fermavano piuttosto alla superficie del presunto scontro «morale» tra Pubblico e Privato. In mezzo a questi, tuttavia, alcuni altri riuscivano invece a cogliere la complessità del contesto generale e consegnarci certi stimoli e determinate suggestioni di sicuro interesse.

Il primo che possiamo citare è quello del senatore Antonio Silvano Andriani (Pds) il quale, pur dimostrandosi critico nei confronti del governo³⁰⁹, indirizzava i suoi ragionamenti su di un piano pratico, sfuggendo così alle insidie di uno sterile confronto ideologico attraverso cui affermare l'eventuale superiorità del Privato sul Pubblico o viceversa.

«Una prima grande anomalia dell'approccio italiano al problema delle privatizzazioni» affermava Andriani «consiste nel fatto che in nessun Paese tale strategia è stata sostenuta avendo come obiettivo principale quello del risanamento della finanza pubblica». L'obiettivo era stato piuttosto, «dappertutto», quello di rendere possibile una riorganizzazione del sistema economico, tale da farne aumentare i livelli di produttività ed efficienza. Solo una simile, basilare, convinzione aveva mosso le varie altre realtà europee nella direzione di una consistente modifica dell'assetto proprietario industriale, in Francia come in Gran Bretagna.

Il commento centra subito un punto importante del dibattito, perché se pure anche in Italia un simile disegno complessivo era stato concepito – lo si è visto, ad esempio, con il *Programma di riordino* – ciò che avrebbe fatto da vero motore del processo di privatizzazione era la semplice esigenza di rientrare (e in fretta) nei parametri piuttosto stringenti imposti dal Trattato di Maastricht, in una situazione finanziaria internazionale – per di più – di netto rialzo dei tassi di interesse sul debito sovrano. Ed è esattamente questa la ragione per cui verrà sostanzialmente disatteso – infine – quel principio di gradualità nelle privatizzazioni che il ministro del Tesoro, Barucci, aveva invocato invece come condizione essenziale per la corretta riuscita del processo. La fretta imposta dal ristretto margine temporale disponibile per «fare cassa», riducendo così il fardello del debito pubblico e potendo andare a bussare alla porta di Bruxelles a partire da una migliorata situazione di bilancio, si sarebbe rivelata invece una cattiva consigliera, come vedremo, e come lo stesso Andriani allora già sottolineava. «Siamo di fronte al caso tipico in cui per la vendita di un'impresa si favorisce il privato svendendo l'azienda». Il riferimento era al caso del Banco di Roma, di quello di Santo Spirito e anche di quello della Saivo. Istituti di credito questi che, a dire di Andriani, erano stati appunto svenduti ad altre imprese, sia pubbliche che private.

Altro tema importante, poi, che nella convinzione del senatore stava al pari traviando il dibattito nazionale, era che «da nessuna parte tranne che in Italia» la proposta di privatizzare venisse sostenuta con l'argomento che le imprese pubbliche, in quanto tali, fossero meno efficienti di quelle private. «Certamente non è così in Francia», dove le imprese pubbliche – anche quelle operanti sul mercato – avevano dimostrato in più occasioni di saper essere anche «più efficienti e più spinte alla internazionalizzazione» di quelle private. Posto che tale distinzione non fosse retta da basi solide né ragionevoli, occorre allora innanzitutto domandarsi perché si ritenesse opportuno privatizzare. A livello internazionale, il processo che aveva condotto verso un corposo «ampliamento della sfera pubblica» era stato duplice: da una parte la volontà di «fronteggiare posizioni di monopolio naturale o semi-monopolio naturale, evitando situazioni di dominio privato su parti di economia non esposte per loro natura alla concorrenza»; dall'altra, quella di garantire l'accesso a tutti i cittadini, in condizioni di maggiore equità possibile, al godimento di beni pubblici, «cioè di beni che si riteneva dovessero essere goduti da tutti».

efficienti e ben amministrate. Il mercato è una necessità, ma non si può attribuirgli una capacità taumaturgica ed autorisolutrice di tutti i problemi della società moderna». *Ivi*, pp. 26-103.

309 «Signor Presidente, onorevoli colleghi, il decreto-legge al nostro esame e la questione di fiducia che su di esso è stata posta rappresentano il più evidente suggello del fallimento della politica economica del Governo. [...] Più per rispetto verso me stesso e verso i colleghi [...] che non per rispetto verso il decreto che stiamo discutendo, che non lo merita, vorrei fare adesso qualche considerazione.» *Ivi*, p. 57.

A queste ragioni, nel caso particolare italiano, se ne aggiungeva poi un'altra. Il fatto che in Italia, più che in ogni altro Paese occidentale, la presenza dello Stato nell'economia si fosse fatta pervasiva non era dovuto infatti al «prevalere astratto di una [qualche] ideologia statalista [... ma] che questo era un Paese storicamente arretrato, che presentava un capitalismo più arretrato rispetto agli altri, e che ha supportato il processo di accumulazione insufficiente del settore privato attraverso un intervento pubblico».

Il vero dibattito da affrontare, allora, partiva da un altro punto: le motivazioni, le tendenze che nei decenni passati avevano sospinto verso l'allargamento della sfera pubblica erano state infine soddisfatte o erano piuttosto ancora presenti? «Questo è il vero problema che abbiamo sul tappeto».

Stabilita dunque la corretta misura del problema, «per discutere seriamente di privatizzazioni» si sarebbero dovuti affrontare alcuni nodi cui il senatore Andriani intendeva accennare soltanto, senza approfondirli, in quanto non era quella la sede adatta per farlo e perché, poi, il provvedimento in esame risultava troppo figlio della contingenza finanziaria cui si faceva riferimento *supra* per permettere di affrontare discussioni effettivamente strutturali.

Innanzitutto, Andriani toccava un punto affrontato anche dal ministro Barucci – lo abbiamo visto, ancora una volta, nel *Programma di riordino*: quello relativo alla fisiologica assenza di un vasto *management* nazionale di alto livello. E lo faceva da una prospettiva che sembra poter interessare il nostro ragionamento sul complesso rapporto intercorrente tra privatizzazioni e interesse nazionale. In particolare, il senatore, si interrogava sull'opportunità di «far entrare management dall'estero» in Italia, specificando però subito che «di questo bisognerebbe discutere». Certo i dubbi potenziali in merito nascevano dal fatto che una internazionalizzazione troppo marcata di settori strategici dell'industria nazionale potessero condurre verso una perdita di controllo non solo formale, ma effettiva, da parte dello Stato sugli indirizzi degli stessi.

Un altro dei «nodi» cui Andriani aveva fatto riferimento (di certo il principale) era, naturalmente, l'IRI. «Qui in Italia si tratta innanzitutto di sciogliere l'IRI e poi l'EFIM, che è il suo complemento degenerato». L'IRI, secondo Andriani, era una conglomerata che poteva avere avuto «ragione di esistere» nel passato, ma che non aveva ormai più «niente di imprenditoriale». Una struttura che assommava sotto il proprio controllo il settore radiotelevisivo e autostradale, manifatturiero e dell'acciaio, alimentare ed agricolo... Quale che fosse stata la sua origine storica, allora la sua presenza si giustificava soltanto come sorta di presidio politico «su un determinato accorpamento di attività». Non obbediva in alcun modo, insomma, a dei criteri imprenditoriali: semplicemente aveva visto crescere la propria mole nel tempo sulla base di ragionamenti clientelistici slegati da quei rigidi criteri di economicità su cui tanto affidamento avevano fatto, al contrario, le «imprese Beneduce», oltre mezzo secolo prima. Ciò che andava fatto, se davvero si intendeva riorganizzare il sistema industriale nazionale nel senso di una maggiore efficienza, era sciogliere enti come IRI ed Efim: «se vogliamo davvero riorganizzare, sciogliamo l'IRI, sciogliamo l'EFIM e riorganizziamo attorno ad alcuni poli che già si individuano (c'è un polo meccanico, c'è un polo delle telecomunicazioni, c'è un polo IRI-Tecna, c'è un polo finanziario)». Un disegno questo che – come ormai sappiamo – si avvicinava in certa maniera a ciò che anche gli ambienti legati al governo e ai vari uffici tecnici dei ministeri avevano in mente: ragionare non più secondo i termini, ormai anacronistici e inefficienti, della semplice distinzione Pubblico-Privato, ma creare piuttosto sinergia e coordinamento tra i due ambiti, in quei determinati settori ritenuti strategici, ossia basilari per l'interesse nazionale nel suo complesso. Risultava implicito, del resto, che tale natura strategica avrebbe dovuto essere valutata di volta in volta secondo principi eminentemente industriali, sfuggendo così alle riflessioni invece tutte politiche che – si è visto – avevano condotto enti come IRI ed Efim a corrompersi nel tempo, abbandonando gli originari criteri di economicità nella propria gestione e perdendo in tal modo efficienza. Ciò che differiva invece tra le conclusioni del senatore e le posizioni di

gran parte della classe dirigente del tempo era l'ipotesi di scioglimento di un ente come l'IRI. Ipotesi che all'epoca non era certamente contemplata e che anche quando poi avrà effettivamente (e definitivamente) luogo troverà origine all'esterno dei confini nazionali e non invece in seno a una ponderata riflessione interna³¹⁰.

Un secondo intervento che sembra degno di essere citato è quello di Beniamino Andreatta che – come noto – fu uno dei maggiori sostenitori del processo di privatizzazione in Italia. Che un centrista come lui, cresciuto negli ambienti della Democrazia cristiana, sia riuscito a trasmettere di sé sino ai giorni nostri l'aura di sorta di paladino del libero mercato è indicativo del contesto particolare, forse unico, che l'Italia rappresentava allora nel panorama europeo. Entro i suoi confini non c'erano se non rarissime pregiudiziali ideologiche, ma solo adattamento alle mutate circostanze in cui il Paese si veniva a trovare e che non potevano essere ignorate. Non per nulla, ancora al principio del proprio intervento, Andreatta citava Quintino Sella³¹¹:

Quintino Sella rinunciò ad idee profondamente radicate. Quando ho detto che il socialismo è antico nelle classi dirigenti liberali del paese mi riferivo anche alla preferenza della Destra storica per le ferrovie di Stato. Eppure, la Destra storica rinunciò alla proprietà statale delle ferrovie stesse per avviare il risanamento e la discesa dal 110 al 70 per cento del rapporto tra debito e PIL che i Governi di Quintino Sella e di Minghetti riuscirono a realizzare.

Siamo spesso ritornati, tra queste pagine, sulla diffusa tendenza italiana a considerare l'economia quasi un complemento della politica e viceversa. Abbiamo visto con frequenza casi in cui politici o economisti parevano sconfessare le proprie radicate convinzioni per far fronte appunto a condizioni esterne profondamente mutate³¹². Lo facciamo ancora, dunque, poiché appare centrale tale argomento per comprendere appieno cosa abbia significato la parabola delle privatizzazioni in un Paese particolare e sotto molti aspetti complesso, come l'Italia. Nel citare il caso di Sella e del suo sacrificio delle Ferrovie di Stato in nome del risanamento del debito pubblico, Andreatta tracciava di fatto un manifesto dell'azione di governo. Azione che, appunto, ben lungi dall'essere ispirata da motivazioni ideologiche, semplicemente prendeva le mosse dalla convinzione di trovarsi allora in una fase storica che imponeva il sacrificio della politica sull'altare dell'economia. Subito dopo, Andreatta affermava, infatti:

Ed allora, signori, sia pure imperfetto, sia pure scritto nel modo più sciatto, forse, frutto di una coalizione che è incapace di sentire in modo comune sulle grandi difficoltà del paese, sui mezzi per uscirne, questo decreto segna la volontà di cominciare il lavoro.

Una simile impostazione, paradossalmente, costituiva assieme la forza e il limite fondamentali dell'azione di governo e costituì in tal modo la ragione sia del successo che del fallimento relativi delle privatizzazioni in Italia. Relativi perché, pur dando vita di fatto a un ibrido tra Stato e Mercato – ibrido che giustifica la nota affermazione di Cassese³¹³: «L'Italia,

310 Come ricorda infatti il Dottor Piero Gnudi, una volta rientrati nei parametri previsti per l'ingresso nell'UEM, vennero di fatto progressivamente meno le ragioni politiche che avevano condotto il Paese a imboccare con decisione la via delle privatizzazioni. L'IRI sarebbe stato dunque definitivamente sciolto – nel 2001 – dietro pressioni esplicite della Commissione Europea, che aveva ricordato all'Italia gli impegni assunti in tal senso nel quadro degli accordi Andreatta-Van Miert del 1993. Intervista dell'autore al Dottor Piero Gnudi, Bologna, 20 maggio 2019.

311 Senato della Repubblica, *Ivi*, pp. 63-64.

312 Ai tanti casi già citati ne aggiungiamo rapidamente uno, che pare assiomatico: «Per quanto possa apparire paradossale, furono tre economisti di fede liberista, fra i maggiori dell'epoca, a proporre, nel corso della prima guerra mondiale, l'attribuzione allo Stato di nuovi poteri in un campo fino ad allora riservato ai privati: la costituzione e la partecipazione nelle società per azioni» E. Cianci, *op. cit.*, p. 9.

313 *Ibidem*.

con le sue politiche a metà, resta a metà anche con le spiegazioni» – raggiunse in fin dei conti il suo obiettivo primario: abbattere il livello di debito pubblico e rientrare in tal modo nei parametri imposti dal Trattato di Maastricht. La scarsa ambizione testimoniata dalle parole di Andreatta, in altri termini, condusse al risultato poco ambizioso di restare semplicemente ancorati al «treno europeo», senza riuscire ad approfittare della contingenza storica per correggere certi limiti strutturali del proprio sistema produttivo. Limiti senza i quali il Paese avrebbe potuto realmente uscire rafforzato.

Stiamo, comunque, sempre parlando in termini relativi, perché a quel tempo la sola prospettiva di entrare a far parte della nascente Unione Economica e Monetaria era di per sé un obiettivo ambizioso e, assieme, una prospettiva per nulla scontata. Ciò che si rileva è semplicemente il confermarsi di quella tendenza politica nazionale a preferire le strategie di breve termine, motivate spesso dalla mera emergenza, e a rifuggire invece disegni più ampi e appunto ambiziosi. Soltanto il fatto di essere «giunto ormai alla fine della possibilità di difendere, mediante aste nazionali, taluni settori di mercato» imponeva allo Stato una repentina inversione di rotta. Nessuna scelta condivisa, frutto di un'attenta analisi dei limiti e delle potenzialità del «sistema Paese» spingeva invece, dal basso.

Da premesse simili, insomma, disegni lungimiranti come quelli prospettati nel *Programma di riordino* o nei piani dell'IRI degli anni Ottanta e primissimi Novanta, non potevano che fallire o, almeno, venire di molto ridimensionati. Semplicemente, in un contesto già di per sé complicato e con un margine temporale estremamente ridotto, davanti, non c'erano le condizioni materiali per poterli realisticamente mettere in pratica.

Andreatta proseguiva poi il suo ragionamento, facendosi sempre più chiaro in questo senso:

La realtà è che se vorremo raggiungere l'obiettivo di un deficit contenuto secondo le convenzioni adottate a Maastricht, saremo costretti nei prossimi quattro o cinque anni a portare l'avanzo del bilancio primario ad un livello tra il 4 e il 5 per cento, per poi poter allentare dopo il 1997, o dopo il 2000, questo sforzo.

Sentiamo una crescente difficoltà a tagliare la spesa e a tassare i nostri concittadini. C'è una resistenza del paese, dei sindacati, dei contribuenti. Una politica di alienazione concentrata in questi anni decisivi, in questi quattro o cinque anni, ci può permettere di ridurre di 10, 12 o 13.000 miliardi lo sforzo che dovremo compiere.

Anche qui c'è tutto, è espresso tutto ciò che serve a dare una chiave di lettura definita a quella particolare stagione. La spinta di Maastricht a rendere urgente un «cambio di rotta» nel rapporto tra Stato ed economia; l'utilizzo delle privatizzazioni come strumento fondamentale di riduzione del rapporto Debito-Pil, in un contesto di estrema fragilità politica che rendeva particolarmente difficoltoso un taglio della spesa pubblica unito ad un aumento della tassazione, per raggiungere il medesimo obiettivo. E, di più: la concezione delle privatizzazioni come appunto poco più di una parentesi, una strategia di breve termine da applicare per «quattro o cinque anni» o al limite sino al 2000 e che dopo tale termine avrebbe potuto essere allentata o addirittura abbandonata (cosa che nei fatti avvenne), una volta adempiuto al suo scopo: l'ingresso dell'Italia nell'UEM.

In chiusura di intervento, infine, Andreatta faceva una chiosa sui pericoli finanziari che il fallimento di una credibile politica di privatizzazioni avrebbe portato al Paese. Altro segno, questo, di quanto stretti fossero divenuti i margini di manovra per il Paese, in un contesto internazionale (non solo comunitario) sempre più interconnesso. «È sufficiente l'impressione che un Governo sia più lento degli altri a prendere delle decisioni che la quantità di flussi di capitale che si possono rovesciare in un mercato libero e unificato, in un mercato dove ormai i tassi di interesse tendono rapidamente a convergere, sia tale da schiacciare qualunque banca centrale». Solo attraverso una manifesta espressione della volontà di impegnarsi seriamente in un simile processo di riduzione della presenza statale nell'economia avrebbe evitato al Paese le conseguenze peggiori di un attacco speculativo al suo debito sovrano. Se «anche davanti

agli altri Paesi» l'Italia avesse rinunciato all'avvio delle politiche di privatizzazione «nei prossimi dodici mesi» il costo, «in termini di immagine finanziaria», sarebbe stato insostenibile per Roma. E concludeva ribadendo che «solo così» si giustificava «la caparbia di volerci far accogliere ad ogni costo un testo che trascura, come è stato detto, molti problemi».

Un altro intervento in certa misura rilevante è quello del senatore Granelli (Dc), altro esponente del governo, relatore di un rapporto della commissione parlamentare apposita stilato proprio in preparazione del voto sul disegno di legge in oggetto. Granelli faceva già in apertura un'affermazione interessante: «C'è troppa enfasi liberista attorno a questa decisione». Abbiamo visto quanto tale tema sia stato dibattuto in Italia nel periodo e non ce ne sorprendiamo più: certo non era il solo Granelli a compiere osservazioni di tale genere – in un senso o nell'altro. Tuttavia, si ritiene opportuno segnalare anche questo nuovo contributo, in quanto caratterizzante del clima entro cui effettivamente si andavano a inserire gli importanti cambiamenti in tema di proprietà industriale nel Paese. Il rischio che, specialmente in sede parlamentare, si perdesse di vista l'effettiva origine delle scelte che si andavano a compiere allora in materia di privatizzazioni, era alto e andava scongiurato. «Non è vero» continuava il senatore «che in Italia bisogna privatizzare perché siamo in presenza di sacche reali di socialismo che impediscono all'economia italiana di diventare moderna». Le origini dell'intervento statale nell'economia, in Italia, non avevano infatti alcunché di ideologico. Anzi, l'intervento pubblico nella Penisola aveva preso le mosse, al principio, proprio dal salvataggio di alcune industrie private che non erano nelle condizioni di rivestire il ruolo moderno ed efficiente che adesso invece si pretendeva di attribuire loro. L'intervento pubblico in Italia aveva per lunghi tratti sostenuto la crescita del Paese e – se opportunamente modulato – avrebbe potuto seguire a farlo anche in futuro. Non si doveva «svendere» dunque (termine questo, abbiamo visto, che ricorre con una certa frequenza nel dibattito pubblico nazionale sulle privatizzazioni) «la tradizione di decenni e decenni di presenza pubblica dello Stato che non ha niente a che fare con il collettivismo e che non voleva e non vuole soffocare il mercato e la libera iniziativa». La presenza dello Stato andava certo ripensata, ma non «assolutamente» smantellata ed eliminata. Questo – ancora – non per ragioni ideologiche particolari, ma perché la realtà italiana semplicemente non lo permetteva: «Lo sanno tutti: lo sa l'opinione pubblica e lo sanno gli esperti. Possiamo trasformare l'EFIM in società per azioni; possiamo anche farlo quotare in Borsa, ma non ci sarà un risparmiatore disposto a finanziare un ente di questo genere se prima non sarà risanato e non avrà di per sé, per ragioni economiche e non giuridiche, la capacità di collocarsi sul mercato».

Una risposta ai ripetuti moniti a «non svendere» le imprese a partecipazione statale (e, per converso, a quelli che invece auspicavano una soluzione simile) può essere rinvenuta in un intervento successivo del ministro dell'Industria e delle Partecipazioni Statali (quest'ultimo incarico assunto *ad interim*), Giuseppe Guarino, avvenuto in sede di commissione nel settembre 1992³¹⁴.

Guarino affrontava inizialmente un discorso in linea con quanto affermato sopra da Granelli e cui già in precedenza abbiamo accennato: occorre tempo per dare al sistema industriale italiano un assetto differente da quello allora in essere. Non si dovevano forzare i tempi, pretendendo che bastasse modificare la denominazione di talune aziende per risolverne così, di colpo, tutti i loro radicati limiti strutturali. Per spiegare questo concetto Guarino utilizzava una metafora colorita: «Mi riferisco in modo particolare all'IRI ed all'ENI. La trasformazione di tali gruppi da persone giuridiche pubbliche in società per azioni comporta che essi debbano provvedere a sé stessi con i propri mezzi; è quasi come se ad un ragazzo il padre dicesse che, a partire da un certo momento, non deve contare più su di lui, ma deve vivere con i mezzi che egli è in grado di procurarsi. Il figliolo, che fino al giorno prima spendeva, faceva viaggi ed

314 Camera dei Deputati, Commissione X, Attività produttive, Commercio, Turismo, 22 settembre 1992.

andava al night, si trova, ad un certo punto, di fronte alla necessità di procurarsi un guadagno, di evitare le spese e di rimanere in bilancio». Per questo, sia IRI che ENI avevano avviato una politica «di pulizia», sia a livello interno che di sottogruppo. Occorreva però del tempo per apprezzare i frutti di una simile ristrutturazione. Così come occorreva del tempo perché il nuovo sistema industriale a conduzione privatistica che si andava sempre più delineando a livello internazionale potesse divenire sostenibile anche in Italia. Ci sarebbero stati dunque, inizialmente, «vari livelli di privatizzazione»³¹⁵, in maniera tale da permettere un graduale adeguamento al nuovo contesto, specialmente per quelle aziende che – come l'Efim – vedevano i propri bilanci talmente in passivo che non sarebbero state rilevate da alcun privato e nemmeno avrebbero potuto evitare il fallimento senza il sostegno pubblico³¹⁶. In quella fase iniziale non sembrava esserci infatti via alternativa alla «adduzione di mezzi finanziari» verso le imprese in maggiore difficoltà, in maniera tale da risanarle e poterle eventualmente poi alienare a condizioni più vantaggiose – sia per il venditore che per i compratori.

Ancora una volta compariva insomma la variabile temporale nei ragionamenti governativi sulle privatizzazioni: variabile tanto preziosa quanto scarsa, tuttavia, e che dunque non poteva che essere enfatizzata nella sua rilevanza.

La vendita del Credito Italiano aveva risposto fondamentalmente alla suddetta esigenza di liquidità. Si era scelto, poi, un simile istituto poiché «una banca è più facilmente vendibile rispetto a qualsiasi altra impresa industriale. [...] Inoltre, in Italia, contrariamente a quanto si potrebbe immaginare, vi è abbondanza di banche pubbliche: infatti, i tre quarti del nostro sistema bancario sono pubblici. Mentre abbiamo una sola Stet, una sola Finmeccanica». Sottolineatura importante questa, che rende ancora più chiara la posizione del Ministero dell'Industria riguardo alle privatizzazioni: occorreva cautela, occorreva tempo; occorreva – infine – un disegno di politica industriale nazionale, complessivo, di lungo termine. Dunque, un atteggiamento simile a quello che già abbiamo riscontrato nel Tesoro e che ci conferma nell'idea di una sostanziale armonia di posizioni entro gli ambienti governativi su quello specifico tema.

La vendita del Credito Italiano doveva dunque essere intesa come un fatto interno al gruppo IRI, poiché rispondeva appunto «all'esigenza immediata di riequilibrio del bilancio di gruppo». La carenza di liquidità nei bilanci delle aziende pubbliche rappresentava infatti – lo abbiamo visto – il fattore decisivo ai fini di una eventuale accelerazione del processo di privatizzazioni, accelerazione che – si è visto anche questo – si intendeva se non scongiurare quantomeno poter controllare, ai fini di evitare dismissioni indiscriminate che toccassero anche quei settori ritenuti – per un verso o per l'altro – strategici per il Paese. Oltre a questo, rileva poi l'ammissione del medesimo Guarino che la vendita del Credito Italiano fosse servita anche a trasmettere all'esterno – ancora una volta – «un segnale a tutti coloro che chiedevano iniziative concrete». Certo per «esterno» si deve leggere «estero»: segno questo ulteriore della dimensione internazionale che un problema di politica interna veniva ad assumere nel nuovo contesto «globalizzato».

«Naturalmente» seguiva poi il ministro Guarino «le privatizzazioni non possono essere realizzate da un giorno all'altro». Il valore delle partecipazioni in mano al Ministero del Tesoro ammontava a quella data, infatti, a 120 mila miliardi di lire, una cifra elevatissima, che il ministro quantificava almeno nel doppio del valore complessivo della General Motors, «il più grande gruppo integrato statunitense». Non c'è bisogno di precisare che non ci fosse allora

315 Si distinguono, nello specifico, privatizzazioni calde, fredde e tiepide. La trasformazione di persone giuridiche pubbliche in società per azioni rientrava nel processo relativo alle fredde e comportava un primo vincolo giuridico a che ciascun gruppo provvedesse infine alle rispettive necessità con i propri mezzi, essenzialmente autofinanziandosi.

316 Di seguito in effetti Guarino affermava: «Si rendeva pertanto indispensabile procurare, in qualche modo, mezzi per ridurre tale indebitamento: d'altro canto, è inutile immaginare una politica di dismissioni in determinate condizioni, perché nessuno è disposto a comprare un'azienda in perdita.» *Ivi*, p. 34.

alcun privato – anche volendo – «in grado di staccare un assegno» di quell'importo. Senza contare che all'interno di tali partecipazioni rientrava poi «quanto di meglio esiste[va] nel sistema produttivo ed industriale italiano» e che sarebbe stato un errore pensare di alienare indiscriminatamente la presenza pubblica da quel «meglio». Qui, per spiegare il proprio punto di vista, il ministro utilizzava un parallelismo efficace:

Se, in Germania, qualcuno chiedesse di vendere contemporaneamente la Siemens, l'Allianz, la Mercedes, la Messerschmitt, la Deutsche Bank, vi sarebbe una rivoluzione. Consideriamo che le nostre partecipazioni, nel complesso, sono superiori in valore alle aziende tedesche citate.

All'interno di questo ragionamento rientravano anche le analoghe valutazioni relative all'ENI. L'ENI risentiva allora delle incertezze verificatesi nel comparto chimico in apertura di decennio (di cui abbiamo parlato nel capitolo 3), oltre che degli ampi interventi degli anni passati, la cui redditività si faceva tuttavia attendere. Queste difficoltà non implicavano, del resto, che un ente tanto strategico per l'interesse nazionale corresse il rischio di essere «sacrificato» sull'altare del bilancio:

L'ENI rappresenta uno dei punti essenziali del nostro programma di privatizzazioni, il che non significa assolutamente che esista la possibilità di perderne il controllo pubblico: nessuno, infatti, vende i grandi «gioielli». Desidero affermare con chiarezza che non vi è alcuna possibilità che venga dismesso il controllo dell'ENI, che deve rimanere saldamente nel patrimonio produttivo della nostra collettività.

Ancora una volta parole molto nette, che testimoniano quanto distintamente fosse percepita dalla classe dirigente dell'epoca la dimensione geopolitica del problema posto dalle privatizzazioni: come gestire la perdita di controllo da parte dello Stato di aziende strategiche per l'interesse nazionale, in un contesto internazionale – per di più – che diveniva sempre maggiormente competitivo? La soluzione – lo abbiamo già visto ma giova ripetere, specie di fronte a tali evidenze – veniva individuata allora nella dismissione dei comparti maggiormente «sacrificabili», concentrando le partecipazioni (e quindi le risorse) pubbliche nel così detto *core*: il nucleo industriale maggiormente produttivo e rilevante per gli interessi del Paese. Oltre a questo, poi, stava la scelta cosciente di aprirsi al capitale privato, mantenendo tuttavia nelle mani pubbliche il controllo di quelle aziende ritenute appunto strategiche.

Infine, un ultimo punto dell'analisi del ministro Guarino su cui sembra interessante concentrarsi è quello relativo alle piccole e medie imprese e del ruolo importante – probabilmente già allora fondamentale – che queste recitavano per l'economia italiana. Il grande capitalismo in Italia aveva attecchito in effetti solo in parte, per ragioni che possono essere individuate anche e soprattutto entro la sfera culturale del Paese. Le grandi aziende erano (e sono, a tutt'oggi) scarsamente presenti nella Penisola; e – come visto *ad abundantiam* nel capitolo I – erano state assorbite in numero consistente in seno alla proprietà pubblica per ragioni non certo ideologiche, ma per l'intrinseca debolezza che le caratterizzava. Proprio la scarsa disposizione al rischio e l'altrettanto limitata flessibilità alle situazioni di crisi da parte del grande capitale italiano avevano condotto alla creazione di enti come IRI, ENI ed Efim. Le stesse cause avevano portato poi alla loro progressiva e per certi versi «insostenibile» crescita. Normale dunque che il ministro Guarino rivolgesse un pensiero alle piccole e medie imprese, al tessuto industriale che a seguito della crisi del fordismo degli anni Settanta aveva gradualmente assunto il ruolo di guida del sistema industriale italiano. «Problemi gravissimi si porranno [...] per il settore minerario, sia in Sardegna sia in Toscana; vi sono infatti imprese minerarie che si trovano in una situazione istituzionale di passivo non reversibile. Se avessimo a disposizione molto denaro, potremmo continuare ancora per molti anni ad utilizzare il metodo seguito nel passato. Dal momento che non disponiamo di molto denaro

(almeno nell'immediato), per il settore in questione si renderanno indispensabili interventi industriali prevedendo iniziative sostitutive». In altre parole: per quei settori che non rientravano nel disegno strategico dello Stato imprenditore e che – per varie ragioni – difficilmente sarebbero comunque risultati appetibili sul mercato privato, rischiava di aprirsi una crisi senza vie d'uscita, che avrebbe condotto solamente a perdita di posti di lavoro, depauperamento, scontento sociale. Una soluzione potenziale veniva intravista allora nel sostegno pubblico all'auto-imprenditorialità: promuovere, cioè, la costituzione di attività locali «alle quali offrire il massimo di aiuto e di incentivazione, affinché con il loro coraggio e la loro responsabilità intraprendano attività sostitutive». Guarino citava a questo proposito il caso emiliano, sostenendo che «la fortuna di Reggio Emilia, o addirittura di Modena, consiste nel fatto che furono smantellate le officine meccaniche rendendo così disponibili tutte le energie dei dipendenti, che hanno dato vita ad un grande processo di trasformazione industriale e di creazione di ricchezza che rende oggi Modena una delle città più ricche, piene di iniziative e con imprese più flessibili». Riflessione questa che il presidente di commissione, Marianetti, estendeva presto al Mezzogiorno, domandandosi se questo sviluppo diffuso e spontaneo del tessuto imprenditoriale non potesse essere allargato anche a una realtà per molti aspetti vivace e intraprendente come quella del Meridione. Realtà in cui – come già analizzato *supra* – il tentato innesto «dall'alto» della grande industria pesante non aveva dato risultati soddisfacenti.

La ridda di domande che seguì l'intervento del ministro, ad opera degli altri membri della commissione, fa ben comprendere la battuta lanciata in chiusura dallo stesso Guarino, che aveva detto infatti: «purtroppo, in questo periodo, come ministro dell'industria, svolgo uno dei ruoli meno appetibili». Ripercorriamo dunque brevemente tali quesiti, concentrandoci al solito sui temi di nostro maggiore interesse.

Innanzitutto, ciò che emerge con chiarezza dalla discussione è (ancora una volta) quanto la scelta italiana di privatizzare fosse stata in gran parte estemporanea: non figlia di valutazioni profonde ma della contingenza, della improvvisa e inattesa accelerazione assunta dal processo di integrazione europeo e dalla scelta tutta politica di prendervi parte. Un dato questo che si ricava facilmente dalle stesse parole del ministro: «ne sapevo molto di meno ottanta giorni fa [...], ma è altrettanto vero che permangono ancora grandissime lacune. Queste discussioni mi servono, tra l'altro, per avere delle indicazioni sui settori nei cui confronti deve essere maggiormente concentrata l'attenzione». Affermazione questa che per un verso dimostra grande onestà intellettuale da parte di Guarino, ma che dall'altro sconcerta, vista sia l'importanza della materia che lo scarsissimo tempo a disposizione per colmare quelle lacune cui lo stesso faceva riferimento. Affermazione, poi, che giustifica i dubbi espressi poco dopo dall'onorevole Muzio su di un netto sbilanciamento degli equilibri politici dalla parte del Ministero del Tesoro. Questi si domandava infatti: «chi fa oggi la politica industriale in Italia? [...] in questa fase [infatti] sembra che tale politica sia fatta dal ministro del Tesoro e non invece da quello dell'Industria». Sospetto più che legittimo questo – viste tali premesse – e che getta ulteriori ombre sulla gestione complessiva italiana del processo di privatizzazione. Sospetto condiviso anche da altri, del resto, tra cui l'onorevole Castagnetti (del Partito repubblicano) che – lui pure presente in sede di commissione – faceva notare di aver ravvisato una preoccupante discrepanza tra il livello di allarme che veniva «dal presidente del Consiglio e da altri membri del governo» e le risposte che il ministro dell'Industria aveva dato in quella sede. «Io credo al Governo quando ci dice che la situazione è drammatica e credo anche che in effetti il Paese sia sull'orlo di un precipizio nel quale mi auguro non cada, ma nel quale può purtroppo cadere. Ritengo, allora, che alcune sue lodevoli affermazioni – almeno sul piano dell'onestà, nel senso che non ci ha detto bugie, e questo è certamente meritevole – circa un piano di privatizzazioni ancora da mettere a punto e di criteri da sondare, siano francamente poco comprensibili».

Lo stesso Castagnetti affrontava poi di nuovo il tema – ricorrente in queste discussioni, sintomo questo di quanto nettamente esso fosse percepito – della «svendita dei gioielli di famiglia», dandone tuttavia un'interpretazione in qualche modo differente da quelle ascoltate sinora. Castagnetti si diceva preoccupato per il richiamo fatto poc'anzi dall'onorevole Tabacci, manifesto di una posizione diffusa «in altri ambienti della maggioranza», ossia che si dovesse stare attenti «a non svendere, a non dare il patrimonio del paese agli stranieri». Tutte affermazioni sacrosante queste – continuava il deputato – tuttavia rese nulla più che vuote formule retoriche dal fatto che la precaria situazione finanziaria del Paese non concedesse la libertà di scegliere «a chi, come e quando vendere. E dico purtroppo! Se dobbiamo credere ai dati che vengono forniti, dobbiamo precipitarci a vendere a condizioni inique [...] perché, se è vero che gran parte del capitale che dovrà comprare è capitale straniero – e se anche fosse italiano, le cose non cambierebbero di molto – dobbiamo sapere che l'acquirente farà il conto della serva». In altre parole, tutti coloro che potevano essere concretamente interessati «alla nostra industria» e che «prima o poi potranno o vorranno comparare» sapevano già «che lo Stato azionista è preso per la gola; e per capire che così è, basta guardare tutti i giorni il cambio della moneta». Era inutile dunque aspettarsi un atteggiamento «umano e collaborativo» da parte dei mercati, poiché questi avrebbero seguito solo e soltanto il loro specifico interesse, aspettando «il tracollo dell'azionista per [impossessarsi dei suoi beni] alle migliori condizioni possibili». La conclusione logica di tale ragionamento era che occorresse piuttosto «far presto a privatizzare, dando via pure i “gioielli di famiglia”» sino a che ci fosse stato ancora qualcuno disposto a considerarli tali. Entro poco tempo, infatti, sarebbero stati indicati piuttosto come «ferri vecchi» e sottoposti a una severa speculazione da parte dei privati.

Il tema dei «gioielli», come detto, ricorre e difatti compare anche in un'altra parte dell'intervento dell'onorevole Muzio (Rifondazione comunista). Questi ribadiva le sue perplessità relative al rapporto Industria-Tesoro e affermava che non fosse «tanto un problema di “gioielli” da vendere o da svendere», quanto se dietro il programma di privatizzazioni cui si dava attuazione esistesse o meno un disegno generale. In particolare, a lasciare interdetti era stata la decisione di dismettere un'impresa apparentemente sana come la Nuovo Pignone che, con i suoi 5.500 dipendenti e una produzione che per quanto riguarda le turbine a gas rappresentava da sola il 6% del totale mondiale, rappresentava «una ricchezza del nostro paese». Va detto che il ministro Guarino aveva già spiegato la *ratio* dell'operazione nel corso della seduta: essa consisteva nel fatto che, fra tutte le imprese dell'ENI, il Nuovo Pignone fosse la meno legata alle strategie del gruppo³¹⁷; e che – poi – all'interno di un quadro tanto complesso quanto quello delle partecipazioni in Italia qualche sacrificio finiva per apparire inevitabile: non si poteva pensare di dismettere soltanto le imprese meno appetibili, anzi, per ovvie ragioni di mercato erano quelle più floride ad attrarre di più l'attenzione degli investitori.

Ad ogni modo, l'intervento dell'onorevole Muzio giunge a sottolineare ancora una volta i limiti fondamentali già osservati nell'approccio italiano alle privatizzazioni e anche a mostrarne di nuovi. Questi infatti – in chiusura di intervento – ribadiva: «La risposta che lei ci ha dato è che di fatto siamo nelle mani di Dio, per non dire nelle mani del ministro del

317 «La ragione della vendita della Nuovo Pignone è innanzitutto finanziaria; è stata scelta tale azienda perché fra tutte le imprese dell'ENI era la meno coinvolta nella strategia del gruppo. Tra l'altro, il 20 per cento del fatturato della Nuovo Pignone è assicurato dagli ordini del gruppo stesso; si tratta quindi di un'impresa che opera sul mercato aperto e può benissimo vendere ad altri ciò che vende all'ENI. Tuttavia, l'alienazione non comporta l'interruzione dei rapporti commerciali. Nello stesso tempo, la Nuovo Pignone è già quotata in borsa, ha un buon margine di redditività, e un management autonomo, è conosciuta a livello internazionale e presenta, in sostanza, tutte le condizioni necessarie per essere valorizzata in una vendita. Un ulteriore elemento che ha inciso sulla decisione è rappresentato dal fatto che gli studi per l'alienazione della Nuovo Pignone erano stati in parte già effettuati, in quanto l'alienazione stessa rispondeva ad un'esigenza fortemente avvertita.» Camera dei Deputati, *Ivi*, p. 34.

Tesoro. Pertanto le domando: è possibile attuare in questo Paese una politica industriale, sia pur minima, in una fase di emergenza come quella che stiamo vivendo? E se è possibile, come mi è sembrato di capire dalle sue parole, quali sono le coordinate che questo Governo è in grado di determinare?». La risposta vaga fornita in merito dal ministro Guarino e la sua stessa ammissione di dovere ancora studiare molto la materia sono piuttosto eloquenti e ci forniscono un nuovo elemento di analisi.

Le ragioni che spinsero il Paese verso le privatizzazioni le abbiamo già viste in abbondanza; sulla vaghezza dei programmi delineati invece dobbiamo spendere ancora qualche parola. Si è osservato come figure quali Prodi, Barucci, lo stesso Guarino, avessero pienamente compreso il quadro generale: che fosse ormai improcrastinabile la scelta di privatizzare se si voleva restare ancorati al «treno europeo» e che occorresse poi farlo, però, non solo in maniera corposa, ma ragionata, rafforzando lo Stato attraverso la creazione di un solido nucleo di imprese strategiche controllate. Da qui i tanti riferimenti al tempo, alla gradualità, alla pazienza nel procedere sulla via delle dismissioni. Eppure, questi stessi «uomini di Stato» dovevano rendersi conto anche di quanto proprio il tempo fosse la risorsa più scarsa di cui il Paese disponesse in quel momento. Non potendo controllare il processo in atto, ma soltanto assecondarlo, l'Italia – partendo da un punto più arretrato degli altri Paesi europei, in materia – doveva procedere con un passo persino più spedito. Ne conseguivano progetti ambiziosi come il *Programma di riordino* visto *supra* ma che restavano legati a una dimensione troppo generale, quasi teorica, e che non trovavano dunque né tempo né (di conseguenza) maniera per essere trasposti nella pratica.

Ad ogni modo, sembra interessante riportare di seguito quella che fu, in tale occasione, la risposta del ministro Guarino alle varie domande che gli erano state poste, concentrandoci in particolare su quella data proprio all'onorevole Muzio:

Non condivido l'affermazione secondo la quale non ci sarebbe spazio per la politica industriale. Nel progetto originario delle privatizzazioni c'era un preciso disegno industriale, una parte del quale non è presente nel testo finale della legge; del resto, come ho avuto modo di osservare in altre occasioni, la legge non dice alcunché né a favore né contro. Quelle indicate, pertanto, sono esattamente le scelte che siamo chiamati a fare nel prossimo futuro. Si tratta di scelte di politica industriale di estrema rilevanza, perché da esse dipende certamente il futuro industriale del nostro paese, non per un anno ma per dieci, venti o trent'anni. [...] vorrei dire che quello delle partecipazioni è un valore enorme. [...] I due gruppi principali si trovano in una situazione non ottimale dal punto di vista della produzione del reddito. Bisogna dire, però, che le partecipazioni sono un bene comune della collettività italiana; pertanto, prima di disporne dobbiamo sapere esattamente quello che facciamo.

La prima cosa da fare era accantonare tutte le imprese di dubbia redditività («e ce ne sono!» affermava sempre il ministro). Guarino sosteneva qui di avere le idee chiare, di sapere come fare per darsi carico di tali aziende e che quando aveva parlato di un valore complessivo di 120 mila miliardi (in riferimento all'ammontare delle partecipazioni statali) il riferimento era rivolto alle sole «imprese buone». Per rendersi conto del valore delle imprese italiane a partecipazione pubblica si era rivolto – durante il suo recente viaggio negli Stati Uniti ai «più grandi banchieri, nonché i responsabili dei massimi gruppi di imprese a livello mondiale. È infatti giusto farsi un'idea ascoltando le opinioni degli altri. Ebbene, tolte le imprese di dubbia redditività, esclusi l'ENEL e l'ENI, per le quali abbiamo ancora dei problemi giuridici da chiarire, il coacervo delle altre imprese viene considerato come un coacervo di primaria importanza, a livello mondiale». Addirittura, confrontando i due complessi: quello pubblico (meno ENEL ed ENI) e quello privato (comprensivo di FIAT, Mediobanca, Generali, Pirelli e Ferruzzi) gli interlocutori americani del ministro Guarino non avevano avuto dubbi nell'indicare come superiore «per dimensioni ed efficienza» il primo dei due, ossia quello pubblico.

«Non dobbiamo quindi gettare via nulla, ma semplicemente utilizzare bene le nostre risorse nell'interesse del Tesoro e, in generale, del Paese» aggiungeva poi lo stesso Guarino.

Oltre all'aspetto relativo alla costruzione del sistema industriale italiano, il ministro dell'Industria e delle Partecipazioni Statali cercava di evidenziare poi nuovamente le opportunità che il processo di privatizzazione avrebbe portato in termini di internazionalizzazione delle imprese e, dunque, della possibilità di confrontarsi con mercati più grandi, da cui si potevano ricavare del resto profitti maggiori. Le privatizzazioni venivano considerate dunque, tra l'altro, come «un'occasione unica per l'Europa e per tutti gli altri Paesi per dare vita ad alleanze industriali».

Infine, il ministro concludeva con un esempio più pratico, indicando un modello a cui evidentemente aveva intenzione di ispirarsi, perché abbastanza vicino a quello italiano per le ragioni storiche che sono state accennate nel capitolo I: il modello tedesco. L'insieme delle partecipazioni dello Stato italiano nella propria industria nazionale superava infatti, al tempo, il valore del sistema della Deutsche Bank. «Uno degli obiettivi che possiamo perseguire è rappresentato dalla realizzazione (ne abbiamo i mezzi), attraverso le nostre partecipazioni, di un sistema analogo a quello della stessa Deutsche Bank per la Germania». Questa aveva costruito nel tempo un sistema «assolutamente unitario di conduzione industriale di gruppo», per quanto il suo azionariato finisse poi per essere «diffuso in tutta la Germania» e le sue imprese particolarmente aperte agli investimenti privati. Quando si parlava di privatizzazioni in Italia, dunque, non si doveva cadere nell'errore di considerare il sistema esistenze delle partecipazioni statali come «un ectoplasma» formato da tanti «ferri vecchi e qualche gioiello». Esso era composto piuttosto – in maggior parte – da «grandi, enormi gioielli su cui si concentra l'attenzione di tutto il mondo» Ciò spiegava del resto la cautela impiegata dal governo nello stendere un programma di privatizzazione strutturato, dato che il Paese si trovava «nella stessa condizione di un privato al quale pervenga un'enorme eredità». Nel caso italiano questa era «il frutto del lavoro, della politica e degli indirizzi seguiti negli ultimi cinquanta anni di vita italiana».

Come si può vedere, dunque, aldilà del richiamo pratico alla Deutsche Bank e al suo modello centralistico di governo sul sistema industriale del Paese, le considerazioni del ministro Guarino, pur corrette nell'impostazione e nella sostanza, rimanevano ancora tuttavia – in quel momento – ripiegate su di un piano generale, di massima. Il principio ispiratore della politica del Ministero dell'Industria (così come di quello del Tesoro) era di preservare i «gioielli» dell'industria italiana, dismettendo tutto ciò che di superfluo si era venuto a stratificare attorno e sotto di loro, negli anni. Per far questo in maniera organica ed efficace – tuttavia – sarebbe occorso proprio del tempo e la spinta fondamentale avrebbe dovuto derivare da una riflessione industriale profonda, compiuta a livello nazionale, e non – invece – dalla mera necessità materiale di dismettere il sistema delle Pp. Ss. in modo da ridurre il fardello finanziario che gravava sui conti pubblici.

Oltretutto, l'obiettivo a brevissimo termine dell'ingresso nell'UEM non consentiva quella gradualità cui si è già accennato e fu la ragione fondamentale degli errori di valutazione e delle approssimazioni che – inevitabilmente – si verificarono durante la breve ma intensa stagione delle privatizzazioni italiane.

4.4 Tra d.l. 31 maggio 1994, n. 332 e l. 30 luglio 1994, n. 474 ovvero: l'introduzione della «golden share» in Italia

La così detta *golden share* è un istituto giuridico di origine britannica, nato tra gli anni Ottanta e Novanta e introdotto in Italia per la prima volta nel 1994, proprio nel quadro generale del processo di privatizzazione di enti a partecipazione statale. Esso attribuisce allo Stato

azionista poteri speciali che – se esercitati – possono arrivare a garantirgli il controllo sostanziale di una società di cui pure non sia l'azionista di maggioranza. L'entità e soprattutto l'ampiezza di tali poteri speciali non è predefinita e può variare anche sensibilmente, di caso in caso. Nell'esperienza italiana, come vedremo, venne data un'interpretazione inizialmente molto estensiva di tale istituto, il che rappresenta per noi un chiaro motivo di interesse in rapporto al tipo di ragionamento che stiamo svolgendo, sugli eventi in esame. In particolare, ci interesserà comprenderne le ragioni di una simile scelta, osservandone i punti di partenza e di arrivo.

Sugli aspetti più tecnici della *golden share* è già stato scritto molto in letteratura, dunque in questa sede non ci si soffermerà più di tanto su di essi. Si accennerà infatti solo brevemente alle sue caratteristiche generali, concentrandosi piuttosto – e diffusamente – sugli aspetti di nostra maggiore attenzione: l'assenza generale di basi ideologiche a motivare l'introduzione della *golden share* in Italia; l'esistenza invece di considerazioni di carattere geopolitico compiute dalla classe dirigente dell'epoca che, così facendo, intendeva reagire alla perdita del controllo pubblico su settori strategici della propria industria nazionale; l'eventuale allargamento della protezione derivante dalla *golden share* – infine – anche a settori non direttamente strategici per gli interessi del Paese: mera reazione protezionista, questa, al timore che un'apertura improvvisa e incontrollata dell'industria nazionale al libero mercato potesse condurre a nefaste conseguenze per l'economia italiana nel suo complesso.

Per appurare tali punti specifici, seguiremo innanzitutto l'iter parlamentare del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, sino alla sua conversione in legge 30 luglio 1994, n. 474.

Dall'esame del dibattito che animò allora Camera e Senato emergono in effetti, ancora una volta con chiarezza, buona parte degli elementi fondamentali di questo complesso affresco, che sono poi gli stessi che abbiamo sin qui avuto modo di apprezzare, solo arricchiti da nuovi dettagli e differenti sfaccettature.

Prima di iniziare un simile processo, tuttavia, va ricordato – e sottolineato – il particolare momento storico in cui la discussione sulla *golden share* si trovò ad avere luogo: l'anno – come detto – era il 1994 e ci si trovava allora, dunque, ancora al principio della così detta Seconda Repubblica, con le conseguenze politiche di Tangentopoli ancora in pieno svolgimento e tutti gli inevitabili, pesanti strascichi – anche culturali – che tale esperienza aveva prodotto sulla società italiana a condizionare l'azione del governo. Ed è per noi ancora più rilevante, dunque, considerare che – in un momento di simile tensione e di naturale, anche comprensibile, rigetto nei confronti di ciò che era stato il connubio strettissimo e «degenerato» tra politica ed economia, in Italia – è significativo notare insomma che, in un simile momento, la nuova classe dirigente chiamata a guidare il Paese andasse nuovamente a porre, già al principio, altri laccioli alla tanto richiesta e agognata libertà di mercato. Il governo, come brevemente ricordato *supra*, era composto da una «eterogenea» coalizione guidata dall'imprenditore Silvio Berlusconi e dal nuovo partito da lui fondato, appena pochi mesi prima, Forza Italia. Al fianco si presentavano poi le istanze nazionaliste del partito erede del Movimento Sociale Italiano, Alleanza Nazionale – nato pure al principio del 1994, a seguito della nota «svolta di Fiuggi» – e quelle invece federaliste – per non dire secessioniste – della Lega di Umberto Bossi. Un quadro dunque composito, per sommi tratti testimone della difficile e turbolenta fase che stava attraversando il Paese, nella transizione dal «vecchio mondo» della Guerra Fredda, a quello decisamente più sfuggente del mondo globalizzato. Iniziamo dunque da un'analisi del d.l. 31 maggio 1994, n. 332 e dei suoi aspetti maggiormente dirimenti. Esso prevedeva appunto, in particolare – articolo 2 – l'introduzione della «riserva a favore dell'azionista pubblico di poteri speciali nell'ambito delle società da privatizzare che operino in settori particolari o che abbiano una particolare rilevanza per il raggiungimento di particolari obiettivi di politica economica o industriale del Paese». Caratteristica rilevante: «a differenza che negli altri Paesi» l'articolo 2 non istituiva una azione speciale, bensì conferiva «direttamente all'ente pubblico alcune facoltà», individuate con una specifica clausola il cui

contenuto sarebbe stato approvato con decreto dal Ministero del Tesoro, di concerto con i dicasteri di Industria e Bilancio. Questa interpretazione particolare – che approfondiremo di seguito – dava alla norma italiana un carattere molto più generale di quanto non avesse previsto l'originale e rappresenterà uno dei punti maggiormente controversi nella nostra analisi. I poteri speciali previsti dall'articolo 2 riguardavano, in particolare³¹⁸:

- una clausola di gradimento, ossia la possibilità riservata allo Stato di opporsi all'assunzione da parte di privati di «partecipazioni sociali rilevanti», stabilite queste oltre il limite del 5% totale. In altre parole, veniva concessa la possibilità all'azionista pubblico (fatto rilevante: a prescindere dalla dimensione della propria presenza all'interno della società stessa) di impedire la cessione di più di un ventesimo del capitale sociale dell'azienda privatizzata (rappresentato da azioni con diritto di voto) nelle mani di un singolo proprietario. In tal modo veniva di fatto impedita una modifica sostanziale dello status quo e, quindi, limitati di molto gli effetti della perdita di controllo pubblico sul tipo di società in oggetto.
- Il potere di veto a delibere di scioglimento, liquidazione, trasferimento all'estero, fusione, scissione e modifica dell'oggetto sociale dell'azienda.
- Il diritto di nomina di uno o più amministratori entro il limite di un quarto del consiglio di amministrazione e di un componente del collegio sindacale.
- Una clausola di gradimento anche per i «patti parasociali» riguardanti una percentuale di capitale superiore al 5% (o minore, fissata comunque dal Ministero del Tesoro).

Altro aspetto dirimente – che sarà poi tra i più dibattuti in sede parlamentare e, per noi, anche il più interessante da valutare: il limite temporale per la durata della norma, precedentemente fissato a tre anni, veniva abolito. Fatto inedito nelle altre esperienze internazionali, la *golden share* assumeva dunque nell'ordinamento italiano un carattere permanente. E ancora, il comma 3 dell'articolo 2 estendeva i poteri speciali anche «alle società controllate, direttamente o indirettamente da enti pubblici, anche territoriali ed economici, operanti nel settore dei trasporti e degli altri servizi pubblici e individuate con provvedimento dell'ente pubblico partecipante, al quale verranno riservati altresì i poteri previsti al comma 1». Un'ulteriore estensione di potere, dunque, che verrà dibattuta – con punti di vista spesso opposti – in seno alle Camere.

Ai poteri speciali previsti ex articolo 2 si aggiungeva poi una serie di altre clausole statutarie per le società operanti nei settori considerati strategici (difesa, telecomunicazioni, energia, trasporti), oltre che «dei servizi pubblici in generale, delle banche e delle assicurazioni», soprattutto per ciò che riguardava il tetto massimo al possesso di quote azionarie, «che viene fissato al 5%». Oltre a queste, poi, ulteriori garanzie generali venivano introdotte a favore dello Stato azionista.

Il senatore Pedrizzi (Alleanza Nazionale), che presentò il decreto-legge appunto al Senato, in data 24 luglio 1994, definì il disegno di legge «articolato e complesso», aggiungendo che tali articolazione e complessità potessero suggerire «qualche integrazione e qualche modifica». A questa valutazione aggiungeva subito, tuttavia: «Ma in questo momento riteniamo non vi sia

318 La premessa all'articolo in oggetto era la seguente: «Tra le società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato operanti nel settore della difesa, dei trasporti, delle telecomunicazioni, delle fonti di energia, degli altri pubblici servizi, sono individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato su proposta del Ministro del tesoro, d'intesa con i Ministri del bilancio e della programmazione economica e dell'industria, del commercio e dell'artigianato, nonché con i Ministri competenti per settore, previa comunicazione alle competenti commissioni parlamentari, quelle nei cui statuti, prima di ogni atto che determini la perdita del controllo, deve essere introdotta con deliberazione dell'assemblea straordinaria una clausola che attribuisca al Ministro del tesoro la titolarità di uno o più dei seguenti poteri speciali da esercitare d'intesa con il Ministro del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, tenuto conto degli obiettivi nazionali di politica economica e industriale».

spazio per il perfezionismo e per i desideri personali [...] se vogliamo proseguire e porre mano veramente al processo di privatizzazione che fino ad oggi è risultato spesso lento ed inceppato e, per alcune esperienze fatte come quelle della Comit e Credit, anche mal condotto». Il commento del senatore, come in altre occasioni simili accaduto durante il processo delle privatizzazioni in Italia, più che un'apertura dunque era un monito: ci si rendeva bene conto che i provvedimenti adottati fossero di molto migliorabili, ma essi d'altra parte erano stati assunti in condizioni di grande precarietà economica, finanziaria e politica e – per di più – avevano dovuto obbedire a una serie di veti incrociati, la risposta ai quali non poteva che essere un compromesso che, in quanto tale, finiva per scontentare – almeno in parte – ciascuno degli interessi coinvolti.

In questo senso andava anche il commento del Presidente del Senato, Scognamiglio Pasini – fatto significativo: membro di un partito che si definiva liberale, Forza Italia, e fautore di espresse idee liberiste. Questi, commentando un duro (e circostanziato, come si vedrà *infra*) intervento del senatore Visentini, affermava infatti di concordare con quest'ultimo su «moltissime delle osservazioni» critiche da lui espresse sul provvedimento, ma allo stesso tempo invitava a convertirlo ugualmente in legge, per dare finalmente una significativa accelerazione al processo di privatizzazione nel Paese. «Non posso che consentire con moltissime delle osservazioni [...] rivolte a questo provvedimento, in particolare quelle che riflettono il riemergere di una antica diffidenza verso i meccanismi del mercato ed il funzionamento delle società per azioni, ponendo vincoli e limiti, introducendo restrizioni e così via» sosteneva infatti, prima di continuare. «Tuttavia non posso non avere presente la situazione che oggi si presenta, ovvero l'alternativa per quest'Aula tra il respingere il provvedimento allo scopo di migliorarlo [...] ed invece il convertirlo in legge, sostanzialmente nel testo presentato dal Governo ed esaminato dalla Commissione, contribuendo così sicuramente ad accelerare i tempi della privatizzazione». Punto di vista del resto condiviso dal senatore Cavazzuti il quale, lui pure molto critico nei confronti del disegno di legge, ricordava come la sua approvazione venisse d'altra parte rinviata da quasi un anno. Questi affermava dunque: «Riteniamo allora un fatto di responsabilità [...] licenziare questo provvedimento che [...] da quasi 12 mesi attraversa le Aule parlamentari».

Non possiamo dunque che confermare nuovamente quanto già ripetuto più volte in precedenza, ossia che a guidare il processo delle privatizzazioni nel nostro Paese, nel periodo di interesse, non sia stato un qualche particolare motivo ideologico ma, piuttosto, l'adattamento alla già richiamata contingenza: la pressione economico-finanziaria, da una parte, e quella politica, dall'altra che l'Italia andava subendo in quel determinato frangente storico, senza poter appieno controllare. Certo, un substrato ideologico favorevole all'iniziativa privata si era ormai diffuso anche in Italia (abbiamo visto anche questo nel capitolo III) e questo certamente faceva da base giustificativa per il gigantesco sforzo che si andava allora compiendo. Senza di ciò sarebbe mancato il consenso e sarebbe stato dunque molto più complicato per la classe politica del tempo assumere le medesime decisioni che invece allora poté prendere. Lo stesso, già nominato, senatore Pedrizzi, in apertura di intervento, sottolineava del resto implicitamente un simile dato, affermando che «la strada verso le privatizzazioni» ormai non fosse soltanto auspicabile «ma inevitabile» e aggiungendo subito che «il trasferimento al capitale e all'impresa privata di imprese industriali e di servizi finora gestiti dallo Stato e dagli altri enti pubblici, territoriali e non, [rientrasse] ormai nei programmi di tutte le forze politiche».

Le ragioni mosse per «sostenere l'inderogabilità del processo di privatizzazione» erano molteplici e comunque convergenti: la volontà politica dimostrata in questo senso dalle istituzioni europee, «l'esigenza di ridurre il debito pubblico» e quella di «risanare i bilanci delle aziende pubbliche e renderle competitive». Addirittura, la «filosofia delle privatizzazioni» sarebbe nata «dall'esigenza condivisa da tutti di recuperare spazi di libertà in un sistema di mercato nel quale la mano pubblica, controllata per lungo tempo da un sistema

consociativo, aveva condizionato negativamente flessibilità, efficienza e competitività delle singole imprese». Ad una valutazione così apparentemente sbilanciata proprio dal punto di vista ideologico faceva tuttavia da contraltare l'affermazione seguente, per cui «da tutti» fosse stata acquisita al pari la consapevolezza che «uno Stato moderno» non avesse più bisogno «di possedere e gestire direttamente attività economiche e servizi». Questo certo per via della costituzione di autorità antitrust e di istituzioni di sorveglianza del mercato finanziario che consentivano di «superare il collettivismo sociale e lo statalismo economico», mantenendo comunque per lo Stato un ruolo di regolatore dell'economia, sgravandolo però al contempo dal peso finanziario (ormai divenuto insostenibile) che una simile funzione aveva storicamente (e sino a quel momento) implicato. Pedrizzi – che, si badi bene, in questo suo intervento si esprimeva a nome del governo stesso – rifugiava dunque esplicitamente l'idea «di un liberismo incontrollato», negando recisamente che andassero spositate «impostazioni fideistiche» o «ideologiche e culturali che vanno per la maggiore oggi»; e ancora che non bisognasse neppure «farsi condizionare completamente dalle esigenze di bilancio», ma semplicemente «di prendere atto e di tenere conto di una realtà come quella della internazionalizzazione dei mercati, della globalizzazione dell'economia e della libertà della concorrenza».

In effetti ci si può rendere bene conto di quanto diffusa e radicata fosse ormai la convinzione che un cambio di paradigma economico nel nostro Paese si dimostrasse necessario dalla quantità di precisazioni che puntualmente seguivano gli interventi anche più critici dei senatori riguardo alla scelta di privatizzare e le accuse rivolte al governo in carica e a quelli precedenti di voler «svendere» i beni della collettività³¹⁹.

Eppure, osservando la situazione da una differente prospettiva, emergono pure qui e là elementi che potrebbero far sospettare una tendenza analoga, solo di segno opposto. Le parole del presidente Scognamiglio Pasini (relative al «riemergere di una antica diffidenza verso i meccanismi del mercato ed il funzionamento delle società per azioni») in effetti, potevano gettare alcune ombre in questo senso, insinuando cioè l'esistenza in Italia di una decisa spinta ideologica favorevole al dirigismo economico da parte dello Stato. Si è discusso abbastanza di simili questioni, nelle pagine precedenti, per poter affermare con un certo grado di sicurezza che se pure una simile posizione risultava effettivamente piuttosto diffusa nel Paese, questa nasceva tuttavia con segno «negativo» piuttosto che «positivo». Non era cioè un'ideologia

319 Emblematico, a questo proposito, è l'intervento del senatore Caponi, appartenente al gruppo di Rifondazione Comunista: «Signor Presidenti, colleghi senatori, il dissenso del gruppo di Rifondazione Comunista sul provvedimento in oggetto è radicale. Questo nostro dissenso, come è noto, è riferito non solo al decreto che stiamo discutendo, quanto soprattutto alla scelta politica del Governo Ciampi prima e del Governo Berlusconi oggi di cui il decreto stesso è strumento attuativo, cioè la scelta delle privatizzazioni generalizzate. Deve essere ben chiaro che noi non contestiamo la possibilità e l'esigenza da parte dello Stato di alienare singole imprese o di dismettere la sua presenza financo in singoli determinati comparti. Riteniamo altresì che la presenza del privato in alcuni campi ed iniziative possa essere più vantaggiosa ed efficiente rispetto a quella attuale, pubblica». Senato della Repubblica, Resoconto stenografico, 25 luglio 1994, p. 35. Del resto è valido anche il contrario: il senatore Cavazzuti – voce tra le più forti e autorevoli in Italia in favore delle privatizzazioni – sosteneva infatti, il giorno seguente: «È anche vero però che non abbiamo esperienze di privatizzazioni alle spalle e forse una certa cautela può essere presa assegnando alcuni poteri che [pure] anch'io ritengo eccessivi, soprattutto perché certe scelte potevano essere fatte in modo difforme. [...] Ripeto, non disponiamo di una teoria in base alla quale scegliere accuratamente tra ciò che deve essere pubblico e ciò che deve essere privato (sui manuali leggiamo soltanto che i monopoli naturali dovrebbero essere di proprietà pubblica) ; siamo in una condizione di empiria, lavoriamo su un'economia dove il settore pubblico è cresciuto e queste procedure consentono, non dico di restituire ai privati – in quanto non si è mai verificato che questi siano stati espropriati di qualcosa, anzi il pubblico ha salvato dei privati che si erano rivelati incapaci di gestire le loro aziende – ma da questo punto di vista di riscontrare se i privati sono in grado di fare gli imprenditori [...] di accettare un certo grado di concorrenza, collaborando in qualche modo a far crescere questo Paese». Come del resto molti altri elementi mostrati nel corso della presente ricostruzione storica, simili affermazioni ci danno la misura dell'assenza pressoché totale di pregiudizi ideologici a governare il processo di privatizzazione nel nostro Paese.

statalista definita e circostanziata a spingere in Italia verso forme più o meno mascherate di protezionismo, quanto piuttosto un effettivo scetticismo nei confronti della capacità del settore privato di sorreggere la parte maggiore dello sforzo industriale del Paese.

A volerle cercare, si possono trovare conferme a quanto appena espresso sia nella fase iniziale della parabola che stiamo esaminando, ossia di nazionalizzazione delle imprese private (si ricordi ad esempio quanto affermato in proposito da Menichella³²⁰) come in quella conclusiva (le privatizzazioni di imprese a partecipazione pubblica, appunto). Questa norma «inusitata e selvaggia» dunque, questo «decreto di pubblicizzazione», questo provvedimento che conferiva allo Stato una «bulimia di poteri»³²¹ non era stata ispirata da un qualche incancrenito dogmatismo statalista, quanto da due timori precisi e distinti: innanzitutto, la preoccupazione di ciò che avrebbe comportato da un punto di vista geopolitico la perdita di settori strategici dell'industria nazionale; e questo lo abbiamo già più volte sottolineato. Il secondo – legato certo al precedente e pure già espresso, ma con minore enfasi – relativo invece a una più generale paura legata alla perdita di competitività industriale che sarebbe potuta derivare dall'apertura italiana al libero mercato. Sarà interessante – e per nulla semplice – cercare di distinguere allora quanto abbia influito l'una e quanto l'altra di tali due componenti nell'introduzione nel nostro ordinamento di norme di tutela quali appunto la *golden share*.

Per quanto riguarda le considerazioni più prettamente strategiche, troviamo un primo richiamo esplicito già nell'intervento di presentazione del senatore Pedrizzi, il quale affermava che, tra le maggiori preoccupazioni all'interno del processo di privatizzazione, ci fosse «la tutela degli interessi generali nei casi di società che risultino strategiche nei settori della difesa e dei servizi attinenti ai trasporti, alle telecomunicazioni, alle fonti di energia, al credito e in ogni caso funzionali agli obiettivi nazionali di politica economica e industriale». L'istituto della *golden share* era esattamente finalizzato al raggiungimento di tale obiettivo, come del resto la realizzazione dei così detti nuclei stabili o nuclei duri: pratica attraverso cui era possibile ricreare indirettamente una situazione di controllo da parte dello Stato su di una determinata azienda, attraverso degli accordi con azionisti «di riferimento» scelti. «In pratica», proseguiva Pedrizzi, l'uno e l'altro strumento erano «in grado di rendere possibile una strategia di intervento pubblico in settori ritenuti importanti per la collettività e strategici per l'economia e la sovranità nazionale». Con il decreto-legge n. 332 si contemplava dunque l'utilizzo di entrambi i modelli, anche se veniva poi espresso chiaramente quanto fosse «privilegiato lo strumento della *golden share*». Questa, infatti, avrebbe assicurato particolari poteri allo Stato anche nel caso in cui la proprietà pubblica fosse scesa sotto la soglia di controllo «o addirittura in caso di dismissione totale». Il che pareva particolarmente vantaggioso, in quel momento di crescente attenzione ai vincoli di natura finanziaria per le entità pubbliche.

Si può comprendere allora come le parti politiche maggiormente orientate a un'apertura al libero mercato protestassero contro quella che a loro avviso si prefigurava come l'arbitraria concessione di «immensi poteri» allo Stato; poteri persino superiori, per certi versi, a quelli detenuti prima delle dismissioni. Analizziamo dunque con attenzione tali critiche, convinti che il farlo ci possa dare un quadro più completo e mostrarci anche con maggiore precisione quali fossero i fini effettivi che si intendeva raggiungere con la conversione del d. l. n. 332/1994.

320 «[...] se lo Stato italiano (attraverso l'I.R.I.) si è trovato a possedere le azioni delle tre maggiori banche del Paese e molte grosse partecipazioni industriali, ciò non è avvenuto in base ad un proposito dello Stato stesso di voler assumere la gestione di importanti complessi finanziari e industriali in luogo e vece di capitalisti privati e ad essi sottraendola imperativamente». La citazione è già stata riportata nel capitolo I.

321 Sono solo alcune delle accuse rivolte al d. l. dai suoi detrattori. La prima veniva attribuita a Guido Rossi dal senatore Visentini, le seconde due appartengono invece al senatore Debenedetti. Senato della Repubblica, Resoconto stenografico, 25 luglio 1994, p. 31; Senato della Repubblica, Resoconto stenografico, 26 luglio 1994, p. 9.

Il senatore Visentini, ad esempio – assieme a Cavazzuti tra i più aperti e preparati oppositori alla conversione del decreto-legge, in Aula – vedeva nel provvedimento due errori di impostazione fondamentali. Il primo, appunto, un'estensione amplissima e ingiustificata di poteri allo Stato; la seconda la scelta di sostituire la presenza statale nell'economia con l'azionariato diffuso.

«La nostra disciplina legislativa» affermava «non aveva mai conosciuto norme speciali per le società controllate dallo Stato. Le società dell'IRI, dell'ENI e tutte le altre erano disciplinate dal diritto comune. Ciò rispondeva alla caratterizzazione che si era voluta dare allora all'intervento dello Stato che avveniva attraverso forme privatistiche. Il disastro delle partecipazioni statali è derivato dalle nomine di pessimi dirigenti su base di lottizzazione e dalle erogazioni di risorse a fondo perduto a carico del Tesoro che hanno tolto il controllo dell'efficienza espresso dai risultati economici, che è il primo controllo cui un'impresa deve essere sottoposta. È singolare e, a mio parere, inammissibile che, proprio nel momento in cui queste imprese escono dal controllo dello Stato per passare ai privati, si detta una disciplina speciale (che non era mai esistita) quasi come un ricordo del fatto che in precedenza erano aziende controllate dallo Stato. Questo è a mio avviso un errore, un'impostazione che respingo».

Riguardo alla seconda critica mossa, Visentini affermava: «La legge poi evidentemente mostra un'aspirazione che è fuori dalla storia e dalla realtà, cioè che grandi società per azioni possano venire condotte dall'azionariato risparmiatore e dall'azionariato diffuso». Tale impostazione era superata da quasi un secolo ormai, a suo dire, tanto che nei Paesi «moderni» l'azionariato imprenditore non esisteva quasi più. L'azionista risparmiatore, infatti, non aveva interesse a guidare l'azienda, ma solo «ai dividendi e alle quotazioni di Borsa».

«Leggevo qualche giorno fa che una grande banca tedesca, la *Bayerischen Hypotheken und Wechsel Bank* riferisce in un suo rapporto che, avendo chiesto ai suoi clienti (370.000 depositanti di titoli) se volevano dare un'indicazione sull'esercizio del voto, ha avuto solo 212 risposte» aggiungeva, a (efficace) titolo esemplificativo.

Per altro, con il limite al 5% al possesso azionario e «creando una diga di protezione per chi già siede nel consiglio di amministrazione con la tranquillità che nessuno potrà sostituirlo» si era «buggerato» l'azionista risparmiatore, impedendo il verificarsi di scalate azionarie che – attraverso la conseguente speculazione – avrebbero fatto crescere il valore dei singoli titoli.

Al di là delle sue conseguenze più marginali (almeno ai fini della presente analisi), ciò implicava che sarebbe stato estremamente difficile per tali aziende privatizzate andare a raccogliere capitale sul mercato azionario, in quanto i propri titoli non sarebbero stati particolarmente appetibili agli occhi degli investitori/speculatori.

Fortemente critico verso il decreto-legge era anche il senatore Debenedetti, il quale illustrava una vera e propria sfilza di punti da lui ritenuti inadeguati e che giustificavano il proprio voto negativo al provvedimento. Ne citiamo solo alcuni, tra i più aderenti al nostro ragionamento: innanzitutto il decreto-legge non risultava indirizzato «specificamente alle società di servizi di pubblica utilità»; poi prevedeva una «abnorme dilatazione del concetto di *golden share*»; infine introduceva «abnormi poteri discrezionali» concessi al Ministero del Tesoro, tali da fare definire al senatore il provvedimento, paradossalmente, come «una legge di pubblicizzazione e non di privatizzazione».

Nel dettaglio, le critiche di Debenedetti alla *golden share* erano le stesse mosse in sede di commissione dal professor Guido Rossi³²² (molto citato nelle sedute che stiamo approfondendo). Tra le più rilevanti comparivano:

322 Rossi fu un noto docente di economia, presidente di Telecom nel cruciale passaggio della sua privatizzazione (1997), gli va ascritta la controversa decisione di non rilevare la società britannica di tlc, Vodafone. Di questo si parlerà dettagliatamente *infra*.

- l'assenza sia di un limite temporale alla durata di tali poteri speciali che di un qualche pur generico riferimento alle condizioni per cui questi potessero venire meno;
- il fatto che, nel testo del decreto-legge, si affermasse che i poteri attribuiti al Ministero del Tesoro dovessero tener conto «degli obiettivi nazionali di politica economica ed industriale», senza tuttavia precisarne la natura. In tal modo l'estensione dei poteri diveniva oltremodo discrezionale, potendo essere allargata senza parametri predefiniti a tutte le società preferite, a prescindere dalla effettiva natura strategica del settore in cui si trovassero ad operare.

Critiche analoghe, del resto, a quelle del senatore Cavazzuti il quale, in un suo intervento successivo, puntava recisamente il dito contro l'anomala interpretazione italiana della *golden share*. Emblematico il suo commento³²³:

[...] per quanto riguarda la *golden share*, trovo anch'io un fatto di strana civiltà giuridica attribuire un potere non determinato dal punto di vista temporale al ministro del Tesoro; avrei preferito l'inserimento di una clausola che assegnasse al ministro del Tesoro un periodo di cinque anni per esercitare tali poteri, al termine del quale avrebbe semmai dovuto venire in Parlamento a chiedere il rinnovo del suddetto potere per altri cinque anni. Oggi invece il ministro del Tesoro deve rifarsi semplicemente al galateo e questo ci fa dire che quando non ne avrà più bisogno rinuncerà a questo potere. Onestamente non ci credo.

Un altro aspetto deteriore che Cavazzuti sottolineava era poi quello dell'esistenza, tra i poteri assegnati al Ministero del Tesoro, della così detta «clausola di gradimento»: la facoltà riservata allo Stato di opporsi all'assunzione da parte di privati di «partecipazioni sociali rilevanti», stabilite oltre il limite già citato del 5% totale. In particolare, Cavazzuti criticava la possibilità che tale gradimento fosse espresso attraverso una manifestazione di silenzio-diniego, ritenendo che fosse ancora una volta un fatto «di civiltà e di correttezza» istituzionale che il ministro del Tesoro andasse a dichiarare di fronte al Parlamento le ragioni che lo spingevano a non concedere il gradimento all'acquisizione di una partecipazione, piuttosto che semplicemente lasciar scorrere il tempo «senza dare la possibilità a chi ha eventualmente acquisito tale partecipazione di sapere quali siano i motivi per cui tale gradimento gli viene negato».

Se è vero che le critiche al decreto-legge furono molte e, come visto, spesso anche circostanziate³²⁴ pure esso fu infine convertito – con poche e non rilevanti modifiche – venendo di fatto a rappresentare una anomalia all'interno di un sistema comunitario europeo invece sempre più marcatamente orientato (nella teoria come nella pratica) al libero mercato. Tentativi di modifica furono condotti negli anni successivi da varie parti politiche, di fatto senza risultati, sino al passaggio – nel 2012 – da un regime di *golden share* ad uno di *golden power*³²⁵. Esaminando alcune di tali proposte di legge ci imbattiamo del resto nelle medesime critiche e preoccupazioni incontrate sinora.

323 Senato della Repubblica, Resoconto stenografico, 26 luglio 1994, p. 18.

324 Fu lo stesso senatore Pedrizzi – come già visto relatore per il governo della proposta di legge – ad ammettere, in risposta alle critiche ricevute: «Certamente il provvedimento in esame [...] non è perfetto, non è completo, non è esaustivo.» *Ivi*, p. 23.

325 Il decreto-legge n. 21/2012 trovava la propria base, ancora una volta, più che nell'ideologia, nella procedura di infrazione con cui l'Italia era stata sanzionata dalla Corte di Giustizia europea. Bruxelles chiedeva al nostro Paese, infatti, l'introduzione di regole maggiormente circoscritte, che permettessero una valutazione certa delle possibili limitazioni che le società private operanti nei settori interessati avrebbero potuto incontrare. Il d. l. dunque consentiva l'esercizio dei poteri speciali con riguardo a tutte le società che svolgessero attività di rilevanza strategica e non più soltanto nei confronti delle società privatizzate. Operava, poi, a prescindere dalla titolarità in capo allo Stato di partecipazioni nelle imprese strategiche. Stabiliva infine che il carattere strategico delle società venisse deciso attraverso appositi decreti attuativi, da aggiornare con cadenza triennale. Questa flessibilità era stata pensata per permettere di intervenire «in caso di minaccia effettiva di grave pregiudizio per

Nella prima, risalente al maggio 1997³²⁶ si tornava a criticare infatti che i poteri speciali sopra riportati prescindessero «da qualsivoglia possesso azionario», non essendo dunque «attribuibili allo Stato in quanto azionista, ma allo Stato in sé». Una simile estensione di competenze veniva descritta dai promotori della proposta come un «evidente rifiuto di dirigismo». Nell'occasione veniva poi sottolineato quanto fosse necessario precisare il carattere transitorio e non più illimitato della *golden share* (che non doveva superare i due anni), circoscrivendolo infine a quei soli comparti effettivamente strategici per la «tutela dell'interesse nazionale». In tal modo sarebbe stato finalmente chiarito cosa si dovesse intendere per settore economico di rilevante interesse pubblico, «evitando che la latitudine di tale concetto [favorisse] l'espandersi pervasivo della *golden share*» e confinando invece i poteri speciali «nell'ambito residuale che gli deve essere proprio».

Nella seconda, presentata alla Camera nel gennaio 2008, si affermava, ancora più direttamente³²⁷:

Dopo tanta fatica per avviare il superamento delle partecipazioni statali, la «golden share» all'italiana arriva quasi a configurare un nuovo modello di intervento pubblico nell'economia: perfino più perverso delle partecipazioni statali, perché ora lo Stato può esercitare i suoi poteri di veto e condizionamento a tempo indeterminato, senza però partecipare al capitale di rischio dell'impresa.

E poiché l'esercizio di questi poteri, viene ribadito, deve tenere conto degli «obiettivi di politica economica e industriale del Paese, la «golden share», da strumento di mera garanzia, diventa un mezzo per finalizzare la gestione delle ex imprese pubbliche al perseguimento di obiettivi politici all'italiana è, o rischia di essere, il grimaldello per irrigidire il mercato e per proteggere interessi consolidati.

Ammesso e non concesso che la «golden share» fosse necessaria, occorreva introdurla come semplice strumento di garanzia, utile tutt'al più per assicurare in particolari circostanze e per un tempo determinato linearità e trasparenza nelle operazioni che si svolgono nella società privatizzata, con l'obiettivo di abituarla gradualmente alle dinamiche di mercato. [...] In Italia invece la «golden share» è concepita come uno strumento vincolante, al fine di indirizzare gli assetti societari delle società formalmente privatizzate verso esiti e comportamenti graditi all'ex azionista pubblico, cioè lo Stato (cioè i partiti).

Senza addentrarci qui in considerazioni specifiche sulla lungimiranza o meno di simili accuse e destinando una simile valutazione alle conclusioni finali, non si possono fare a meno di notare due tratti ricorrenti nelle critiche mosse alla interpretazione italiana della *golden share*: la prima relativa alla fiducia crescente nei meccanismi auto-regolatori del libero mercato; la seconda – al contrario – a una sfiducia estremamente radicata nella classe politica nazionale. Questo, se da un lato rafforzava il credito goduto dall'idea di un «vincolo esterno» che costringesse il Paese a imboccare con decisione la «strada della modernità», dall'altro, contemporaneamente, gettava forti sospetti sulle reali intenzioni che avevano guidato i legislatori verso la creazione di poteri speciali tanto vasti. Ciò che emerge, latente, è l'accusa a certa parte della classe dirigente del tempo di essersi nascosta dietro la giustificazione del superiore interesse nazionale per mantenere in essere un sistema protezionistico vasto e

gli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale». Tale minaccia per gli interessi pubblici veniva valutata dal tenendo conto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza. I poteri di intervento riconosciuti al governo «diversi a seconda dei casi e da esercitare sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori» erano in buona sostanza i seguenti: opposizione all'acquisto di partecipazioni; veto all'adozione di delibere societarie; imposizione di specifiche prescrizioni e condizioni.

326 Camera dei Deputati, Proposta di legge, Modifiche al decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, in materia di poteri di controllo nei procedimenti di privatizzazione, 20 maggio 1997.

327 Camera dei Deputati, Proposta di legge, Abrogazione dell'articolo 2 del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332 [...], 16 gennaio 2008.

generalizzato che non rispondeva a un preciso disegno geopolitico ma, piuttosto, a ragioni di mera gestione del consenso interno.

Le critiche che abbiamo esaminato, ad ogni modo, provenivano tutte da una precisa area politica – di stampo liberale – che guardava con favore ai mutamenti del sistema economico e finanziario allora in atto. Esse non erano le uniche, tuttavia: nel corso del dibattito che avrebbe portato alla conversione del decreto-legge sulle misure per l'accelerazione delle privatizzazioni emersero anche obiezioni di segno opposto, che accusavano il governo, al solito, di stare svendendo i «gioielli di famiglia». Escludendo dalla presente analisi non tanto le posizioni ideologiche più radicali (che non si manifestarono neppure) quanto i contributi meno stimolanti³²⁸, troviamo comunque una diffusa e decisa preoccupazione per quello che il processo in atto avrebbe potuto comportare non tanto (non solo) per l'industria italiana nel suo complesso, quanto nel dettaglio per i suoi settori più manifestamente strategici.

Il senatore di Rifondazione comunista, Caponi, ad esempio, dopo aver fatto una breve apologia delle dismissioni in determinati settori – con cui certo intendeva mostrare la propria indipendenza di giudizio in materia – passò a criticare la scelta di «dismettere la presenza pubblica in settori chiave della vita del Paese». Sulla stessa linea il senatore Rossi (Rifondazione comunista), che notava una generale «mancanza di ragionamento» sul tema della politica industriale nazionale. Ancora più diretto fu poi un altro esponente comunista, Bergonzi, che giunse a definire il programma delle privatizzazioni come una «svendita selvaggia» e «scellerata», tanto più pericolosa in quanto non riguardava semplicemente settori rilevanti, «aziende pure importantissime» per il comparto industriale italiano, quanto «i settori strategici per antonomasia della nostra economia», che egli individuava nell'energia, nel credito e nelle telecomunicazioni. Il decreto-legge in oggetto, dunque, rischiava di minare la sovranità del Paese, compromettendone «l'autonomia e l'indipendenza» a livello di relazioni internazionali, «a favore dei grandi gruppi economici nazionali e stranieri che, nuovi padroni dei settori decisivi dell'economia, potranno determinare le scelte fondamentali e i destini del Paese»³²⁹. La critica fondamentale mossa dal senatore Bergonzi, dunque, non si concentrava tanto sul generale riassetto di «quell'immenso patrimonio» che erano le partecipazioni statali, quanto su un «processo di svendita del settore pubblico che non ha nulla a che vedere con le esigenze di risanamento del Paese» e che, a suo avviso, rischiava anzi di fare molti danni. Tra i casi citati dal senatore, particolare attenzione veniva concessa al settore delle

328 C'era infatti chi sembrava ancora non comprendere cosa stesse accadendo in Europa e dunque, di riflesso, in Italia: quali fossero insomma le concrete ragioni della spinta a privatizzare. Un esempio in questo senso ce lo fornisce l'intervento del senatore Dionisi, appartenente all'area dei comunisti-progressisti. Egli affermava: «[...] a fronte di un disavanzo di bilancio che si prevede per questo anno, pari a 159.000 miliardi, le entrate che oggi prevediamo in base al provvedimento al nostro esame appaiono veramente un'inezia. In precedenza il collega Bergonzi ha parlato di una goccia nell'oceano [...]. In ogni caso si tratta di una proporzione tale da non rendere credibile la necessità e l'opportunità di questa scelta. Pertanto, questo governo è stato spinto a confermare la scelta della privatizzazione, non da esigenze di bilancio ma da una coerenza ideologica neoliberalista con i governi Amato e Ciampi.» Senato della Repubblica, 25 luglio 1994, p. 52.

329 Un intervento marginale per quanto riguarda la presente ricostruzione, ma certo significativo per quella che è la storia del Paese e che dunque si ritiene opportuno riportare è il seguente, sempre proferito dal senatore Bergonzi: «La situazione è tanto più grave per il contesto politico nuovo in cui si sta realizzando, rispetto ai governi Amato e Ciampi, il processo di privatizzazione. Un contesto politico caratterizzato dalla presenza alla presidenza del Consiglio dell'onorevole Silvio Berlusconi, un imprenditore le cui proprietà possono essere sicuramente interessate in modo consistente al processo di privatizzazione: mi riferisco alle compagnie di assicurazione e al settore delle telecomunicazioni. Esiste cioè la possibilità seria di una commistione oggettiva e concreta tra interesse pubblico e interessi privati nella persona dello stesso presidente del Consiglio: questa è una novità relevantissima rispetto al governo Ciampi.» Il governo Berlusconi I rimase poi in carica per troppo poco tempo per poter essere accusato di aver assecondato il processo di privatizzazione per mero interesse personale del suo *leader*. Ciò nonostante, l'accusa di un conflitto di interessi in capo a colui che al tempo stesso si trovava ad essere il maggiore imprenditore del Paese e capo di Governo tornerà nel corso dei suoi due successivi mandati e condizionerà in maniera prepotente il dibattito pubblico sino alle note vicende del novembre 2011.

telecomunicazioni e alla privatizzazione della Stet (azienda pubblica con oltre 100.000 dipendenti e un fatturato che nel 1994 superava i 30.000 miliardi di lire) che Bergonzi sosteneva essere al vaglio del governo in quella stessa fase³³⁰. Una scelta dissennata per il senatore, che giungeva a usare toni drammatici in chiusura di intervento, ma che lanciava al tempo stesso una previsione pure in qualche modo lungimirante³³¹:

[...] un settore che oggi, e molto più domani, con la sinergia sempre più accentuata tra i comparti della telefonia, informatico e televisivo, è destinato a garantire un ruolo decisivo per garantire l'indipendenza di un Paese, addirittura per determinarne la cultura, per condizionarne la formazione dei modi di pensare, dei comportamenti, delle coscienze di decine di milioni di cittadini e quindi il modo di essere e di vivere di un intero popolo.

Contenuti – e toni – ripetuti del resto il giorno seguente di nuovo dall'onorevole Caponi. Questi sottolineava quanto stesse crescendo in quel periodo (e fosse destinato a farlo sempre di più, in futuro) «il dominio dell'informatica» sulla società; dominio attraverso cui era possibile controllare «un giro colossale di affari, di risorse, di denaro». Ma pure, al di là del lato più prosaico della questione, ciò che il senatore intendeva sottolineare era come, privatizzando quello specifico settore, lo Stato avrebbe abdicato spontaneamente al suo ruolo di guida civile, sociale, democratica. I «moderni strumenti dell'informatica», infatti, divenivano così tanto pervasivi da poter condizionare la stessa vita quotidiana degli individui (e dunque della collettività), intervenendo direttamente sulla loro coscienza, il loro «modo di pensare» e così indirizzando gli «orientamenti di fondo delle società». Parole molto nette, che di seguito divenivano persino più dure³³²:

Oggi il mercato della telematica in campo internazionale è dominato da poche grandi società: si tratta fondamentalmente di società a carattere multinazionale con sede negli Stati Uniti e nel Giappone. Da questo punto di vista, un primo ruolo importante potrebbe essere assolto da una forte presenza pubblica del nostro Paese nel campo delle telecomunicazioni: quello di difendere la cultura e la civiltà nazionale dalla massificazione e dall'egemonia culturale che proviene dagli altri Paesi dell'Occidente capitalistico e sviluppato, che rischia di stravolgere appunto il significato, il senso e lo spirito genuino della cultura nazionale per renderla omologata ai modelli di riferimento delle nazioni più ricche e più potenti, con esiti sciagurati – a mio avviso – per il livello di autonomia culturale e quindi di civiltà del nostro Paese.

Se i toni della perorazione appunto possono sembrare eccessivi e anzi quasi melodrammatici in certi passaggi, pure va considerata l'influenza che oggi – un quarto di secolo più tardi – effettivamente informatica e telematica hanno assunto nella società in cui viviamo³³³. L'analisi dell'onorevole Caponi si dimostra dunque in certa misura preveggente, oltre a mostrarci – cosa certo più rilevante ai fini della presente ricostruzione – quanto fosse effettivamente avvertito, da alcuni consistenti settori del mondo politico, il tema degli assetti strategici in seno all'industria nazionale. Su questo aspetto specifico torneremo tra poco, in chiusura di paragrafo, così come della privatizzazione del settore delle telecomunicazioni e delle sue anomalie discuteremo nel dettaglio in seguito. Ora si ritiene meriti un breve approfondimento la replica espressa a tali accuse dal governo, ossia dal suo rappresentante in occasione del dibattito sopra descritto, l'onorevole Pedrizzi.

330 Avrà luogo, invero, tre anni più tardi, nel 1997, assieme a quella più ampia del Gruppo Telecom, che esamineremo *infra*.

331 Senato della Repubblica, Resoconto stenografico, 25 luglio 1994, p. 47.

332 Senato della Repubblica, Resoconto stenografico, 26 luglio 1994 (Antimeridiana), p. 41.

333 Cfr. S. Zuboff, *Il capitalismo della sorveglianza: il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, Luiss University Press, 2019.

Questi rispondeva alle critiche in maniera solo superficiale, in verità, precisando nuovamente come il decreto-legge necessitasse certamente di migliorie³³⁴, ma sostenendo al pari che le obiezioni di senso opposto espresse dai senatori Visentini e Debenedetti – da un lato – e Rossi e Caponi – dall'altro – annullandosi a vicenda testimoniassero la medianità e dunque l'equilibrio della legge in oggetto. «Da un lato il senatore Visentini lamenta che gli immensi poteri che lo Stato conserva nelle società che privatizza annullano praticamente le privatizzazioni [...]. Dall'altro i colleghi di Rifondazione comunista lamentano invece come lo Stato esca definitivamente dal settore economico e con le privatizzazioni [...] nei fatti rinunci a detenere le leve fondamentali per orientare e governare, nei limiti del possibile, lo sviluppo del Paese. [...] Annullandosi a vicenda le due tesi siamo ancora più convinti della validità del provvedimento in esame». Si trattava in questo caso evidentemente di un artificio retorico, con cui il senatore tentava di trarsi d'impaccio, scansando una discussione da cui sapeva che difficilmente sarebbe uscito vincitore, tanto più che appunto aveva già più volte ammesso i limiti insiti nel decreto-legge da convertire.

In una sola occasione Pedrizzi giunse a sbilanciarsi, chiarendo una volta di più le radici profonde che motivavano la scelta fatta dal governo con il provvedimento in esame. Lo fece in diretta risposta al commento dell'onorevole Debenedetti, il quale – si ricorderà – aveva accusato la maggioranza di stare sostenendo allora una «legge di pubblicizzazione», anziché di privatizzazione. Il rappresentante del governo dunque affermava:

[...] il provvedimento in esame non è una legge di privatizzazioni, ma di pubblicizzazioni. Ciò è vero nella misura in cui questo provvedimento pretende e richiede allo Stato di essere suscitatore di energie, coordinatore di economia, di uscire dalla gestione diretta ma nello stesso tempo di continuare a controllare e coordinare i settori strategici.

Tutto ciò visto e considerato possiamo allora cercare di sbilanciarci noi pure, rispondendo ai tre quesiti che ci eravamo posti in apertura di paragrafo e dando infine una valutazione quanto più oggettiva e attinente possibile riguardo ai processi che condussero all'introduzione della *golden share* nel nostro Paese.

Sul fatto che essa non sia stata condizionata da considerazioni ideologiche di sorta appare ormai evidente. Per quanto certo il contesto culturale – sia nazionale che internazionale – risultasse allora in vastissima misura orientato a favore del libero mercato e questo inevitabilmente incidesse nelle complesse dinamiche politiche del periodo, non si può ragionevolmente affermare che ciò abbia potuto da solo giustificare un intervento tanto vasto e radicato come quello che stiamo ora descrivendo. Certo, come fecero notare più volte i sostenitori dello Stato-imprenditore nei pubblici dibattiti dell'epoca, i discorsi sulle privatizzazioni andavano «di moda» e nella mancanza di comprensione generale dei processi in atto pareva talvolta emergere una volontà di «privatizzare solo perché bisogna privatizzare». Non tutti i sostenitori del libero mercato comprendevano infatti cosa stesse realmente accadendo in Europa e in che maniera (e in che misura) all'Italia convenisse dunque adeguarsi alle mutate condizioni. D'altra parte è valido anche il contrario: non tutti i sostenitori del Pubblico dimostravano particolari capacità di analisi e adattamento rispetto ai profondi cambiamenti che si presentavano di fronte al Paese e che apparivano invece, già allora, come in larga misura improcrastinabili. Eppure, nonostante questo, la più volte richiamata continuità tra governi di aree e anime pur tra loro differenti (Ciampi, Amato,

334 «Nel momento in cui il senatore Visentini fa riferimento al tetto del 5 per cento noi siamo perfettamente d'accordo, tant'è che nell'ordine del giorno che presentiamo a nome delle Commissioni riunite demandiamo al Governo la definizione di tale soglia in relazione alle singole privatizzazioni. Si tratta, come tutti hanno compreso, di una legge-quadro che necessiterà di un proprio regolamento di attuazione. Confidiamo che il Governo rediga tale regolamento in relazione anche al dibattito svoltosi in Aula.» Senato della Repubblica, *Ivi*, p. 23.

Berlusconi e poi Dini, Prodi, D'Alema) risulta la prova più evidente della pressoché totale assenza di radici ideologiche a fare da spinta per il processo di privatizzazione in Italia. Sull'attenzione riservata dalla classe dirigente del periodo all'aspetto geopolitico posto al Paese dalle privatizzazioni pure non sembrano esserci ormai dubbi. Buona parte del dibattito si concentrò proprio su tale aspetto e tutti i documenti sinora consultati mostrano preoccupazione non tanto per la tenuta del sistema industriale nel suo complesso (si è visto in effetti quanta fiducia fosse riposta nelle capacità dell'impresa privata in quel periodo), quanto proprio sull'impermeabilità dei settori ritenuti strategici nei confronti di «infiltrazioni» di capitale straniero, potenzialmente in conflitto con lo specifico e superiore interesse nazionale. Questo chiarisce anche il terzo quesito che ci eravamo posti: l'eventuale estensione della protezione offerta dallo Stato a settori non considerati strategici, secondo una logica meramente protezionistica e assistenzialistica. Per quanto accuse in questo senso fossero mosse al governo in sede di conversione del decreto-legge n. 332/1994 e per quanto molta preoccupazione dei governanti andasse certo ai possibili risvolti negativi delle privatizzazioni in termini occupazionali, pure non sembra che tale dinamica possa essere stata in alcun modo decisiva nel guidare le scelte del legislatore verso l'interpretazione di una *golden share* dalla portata tanto vasta quale venne applicata in Italia.

4.5 La scommessa persa di una «Telecom Valley» italiana

Nel paragrafo precedente, tra le altre cose, si è toccato rapidamente il dibattito che, nel momento dell'introduzione dell'istituto della *golden share* nel nostro Paese, arrivava a riguardare il settore delle telecomunicazioni. Un comparto questo ritenuto – e a ragione – strategico, già allora, e difatti inserito esplicitamente nel *Programma di riordino* stilato dall'allora ministro del Tesoro, Piero Barucci, tra quelli di maggior rilievo per l'interesse nazionale.

Se dunque si è avuto ampiamente modo di vedere come la *golden share* sia stata introdotta nel nostro ordinamento con una portata potenziale particolarmente ampia e come questo fatto sia stato all'origine di molte proteste da parte di quei settori di politica e società più vicini a un'impostazione economica liberale, si è constatato anche quanto una delle repliche più significative a tali obiezioni sia stata che la *golden share* restava un potere discrezionale nelle mani dello Stato: non vi era cioè, per l'azionista pubblico, l'obbligo di intervenire a tutela di determinate situazioni, ma soltanto la possibilità di farlo. Replica sensata questa, poiché è esattamente quanto si verificò in occasione della nota scalata di Telecom da parte di una cordata di imprenditori e finanziari guidati dall'allora amministratore delegato di Olivetti, ragioniere Roberto Colaninno – attraverso una «articolata catena di scatole»³³⁵ – nel 1999, dunque a due anni dalla privatizzazione della stessa Telecom.

In quel caso, infatti, il Tesoro – che aveva mantenuto un numero esiguo di azioni dell'azienda, ma che avrebbe comunque potuto opporre il proprio veto decisivo all'OPA ostile che si preparava – si astenne dal partecipare alla seduta del consiglio di amministrazione che doveva esprimersi sull'offerta di acquisto, dando così implicitamente il proprio benestare all'operazione.

Ora, la vicenda in questione si presenta come particolarmente complessa sotto molteplici punti di vista (finanziario, innanzitutto, ma anche economico e politico) ed è già stata affrontata da certa letteratura, seppure l'analisi dei fatti sia stata svolta più sotto il profilo giornalistico che quello, invece, accademico. Fatto del resto fisiologico questo, vista la vicinanza temporale degli eventi in oggetto, ma che conferisce all'intera vicenda un tono in

335 Hopa, Bell, Olivetti, Tecnost. La definizione è di Vito Gamberale.

qualche misura scandalistico – da una parte – e dispersivo – dall'altra. Senza inseguire ricostruzioni personali che esulerebbero comunque dagli scopi del presente scritto, né limitarsi a riportare pedissequamente una cronaca dei fatti facilmente rinvenibile nella manualistica oggi edita, ciò che in questa sede interesserà chiarire, in merito, resta legato ai punti centrali della nostra ricostruzione: il rapporto tra Pubblico e Privato e la declinazione dell'interesse nazionale nella difficile transizione industriale degli anni Novanta.

La domanda che ci si intende porre nel presente paragrafo, dunque, e a cui si tenterà di dare risposta, è una sola, la seguente: perché, in tale occasione, lo Stato decise di non intervenire a difesa del proprio primario interesse in un settore come quello delle telecomunicazioni che pure, tuttavia, era evidentemente ritenuto strategico per gli assetti industriali del Paese?

Per rispondere a un simile quesito occorre innanzitutto stabilire se effettivamente la scalata del 1999 abbia nuociuto agli interessi di Telecom e, dunque, di conseguenza, del Paese. A questo fine, un confronto tra la situazione generale del gruppo al momento della privatizzazione e quella invece successiva potrebbe risultare chiarificatore. Nel novembre del 1997 Telecom Italia controllava 127.000 dipendenti; aveva ricavi consolidati per 21,7 miliardi di euro; un margine operativo lordo del 45,4%; un utile di 1,3 miliardi dopo aver versato all'erario il 49% dell'imponibile; 10 miliardi di debiti finanziari; 1,9 miliardi di liquidità; un patrimonio netto tangibile di 16,8 miliardi³³⁶. Tra il 1994 e il 1997 Telecom aveva investito il 61% delle proprie risorse disponibili (tutte generate dalla gestione) per soli fini industriali. Parte del gruppo era anche Tim, allora principale azienda di telefonia mobile in Europa, con un portafoglio di rilevanti partecipazioni nel settore delle tlc nel continente (Austria, Francia, Germania, Olanda, Serbia, Spagna), in America Latina (Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Cuba) e in Asia (India). Nei mesi che precedettero la privatizzazione, per altro, Tim fu sul punto di lanciare un'Opa parziale sulla società britannica Vodafone, senza poi però dare attuazione al proposito, in quanto il proprio nuovo vertice societario (presidenza del Professor Guido Rossi), nominato con il compito essenziale di predisporre appunto la privatizzazione del gruppo, temendo che l'operazione potesse – al contrario – complicarla, accantonò il progetto³³⁷. Un progetto che avrebbe permesso a Telecom Italia Mobile di controllare il 14,9% di Vodafone, divenendone perciò primo azionista. Quella stessa Vodafone che poco tempo dopo avrebbe invece rilevato Omnitel, società di telefonia mobile di Olivetti (che – per colmo di ironia – nel '99 appunto guidò la scalata a Telecom), divenendo in breve tempo leader mondiale del settore. Ruolo che, evidentemente, in un differente contesto continentale e con maggiore lungimiranza da parte dei decisori politici nazionali del periodo, sarebbe forse potuto spettare, invece, a Tim.

Già nel 2010 – a un decennio circa dalla scalata e dopo svariati, ulteriori, passaggi di proprietà che avevano reso più precaria la posizione del gruppo e ne avevano pure offuscato l'immagine pubblica – Telecom annoverava 70.000 dipendenti; ricavi consolidati per 27 miliardi di euro; un margine operativo lordo del 41,9% e un utile di 3,1 miliardi dopo aver versato all'erario solo il 13,3% dell'imponibile; 38,6 miliardi di debiti finanziari a cui vanno sommati 1,2 miliardi di crediti *pro soluto* a fronte di 5,6 miliardi di liquidità; un patrimonio netto tangibile negativo per 11,3 miliardi. La propensione agli investimenti industriali risultava scesa a meno della metà rispetto al triennio '94-'97: 30% totale delle risorse sotto la gestione Pirelli (2006) per poi risalire al 40% durante le amministrazioni seguenti. Il portafoglio di partecipazioni internazionali era stato nel tempo quasi completamente azzerato, mantenendo soltanto piccole quote in Francia, Germania e Olanda (tutte vendute entro il 2009), oltre a Telecom Argentina (ceduta poi nel 2016) e Telecom Brasile, nelle Americhe.

336 I dati presenti e i successivi sono tratti da: M. Muchetti, *L'ultimo decennio, revisione di una liquidazione sommaria*, in R. Artoni, *op. cit.*, pp. 593-594.

337 V. Gamberale, *Le telecomunicazioni in Italia: da un passato autorevole ad un presente incerto. Quale futuro?*, Lectio Magistralis tenuta in data 16 maggio 2007 presso l'Università degli Studi di Roma «Tor Vergata».

Per concludere, poi, secondo Mucchetti:

Detto questo va aggiunto che la gestione privata non ha integrato la cultura di Telecom Italia con il genio imprenditoriale o almeno con proficui pensieri laterali. Si è limitata al taglio dei costi industriali per tamponare la contrazione dei margini, peraltro diffusa nei Paesi avanzati, e per remunerare oltre il ragionevole azionisti rapaci. Nel decennio 1998-2007, soprattutto a opera delle gestioni Colaninno e Tronchetti, gli azionisti hanno spremuto all'azienda 64 miliardi di euro tra dividendi, acquisti di azioni proprie, due offerte pubbliche d'acquisto di minoranze azionarie di Telecom e Tim e i debiti della scalata del 1999 scaricati dalle società azioniste su quelle operative, a valle. Un'appropriazione non indebita – e proprio questo è il grave – che non ha eguali nella storia del capitalismo italiano né in quella degli ex monopoli del settore in Europa.

Un quadro piuttosto eloquente, dunque, di quella che è stata la parabola discendente del gruppo e che invita certo a una riflessione composita sul potenziale e i limiti, assieme, del sistema industriale nazionale.

A corollario di tali valutazioni – e prima di proseguire – si ritiene vada aggiunta una considerazione riguardante la scelta di privatizzare Telecom. Se, come vedremo, il fatto di aver consentito la scalata del 1999 si rivelò un grave errore strategico da parte di chi pensò di avvallarla, al contrario la decisione del 1997 – per quanto, come si è già osservato, probabilmente affrettata – giunse sotto la pressione del «vincolo esterno», in un momento in cui il Paese esprimeva il massimo sforzo per rientrare nei parametri imposti dal Trattato di Maastricht e prendere così parte, dal principio, alla nascente Unione Economica e Monetaria. Un momento poi in cui grande attenzione era stata posta dalle autorità europee sulle politiche industriali italiane e su cui Roma, dunque, vedeva restringersi progressivamente – e di molto – il proprio autonomo margine di manovra.

La privatizzazione di un gruppo grande e – come visto – finanziariamente solido come Telecom costituiva dunque un modo rapido ed efficace per «fare cassa»³³⁸, oltre a consentire al Paese di inviare a Commissione Europea e mercati internazionali un segnale di forte serietà e determinazione nel perseguimento delle politiche di privatizzazione.

Per altro, oltre allo schermo offerto dalla *golden share*, lo Stato cercò di tutelare il ruolo strategico di Telecom, a difesa delle prospettive tecnologiche e industriali del Paese, attraverso la costituzione di un nucleo duro di azionisti: un gruppo di imprenditori e finanziari italiani che conservasse la maggioranza delle azioni del gruppo e potesse così, dunque, mantenerne la proprietà in Italia. Tale progetto incontrò, tuttavia, scarsa fortuna, soprattutto a causa della strutturale debolezza del grande capitale italiano (cui si è già fatto accenno *supra*) che non intendeva sobbarcarsi i costi (e i rischi, conseguenti) di una simile impresa. Quello che doveva costituire il così detto nocciolo duro, una cordata scelta dall'allora primo ministro, Prodi, guidata dalla famiglia Agnelli e di conseguenza dal duopolio Fiat-Ifil, si rivelò presto infatti niente più che un «nocciolino», così come venne malignamente definito dalle cronache del tempo, arrivando a controllare un magro 6,6% totale della società (gli Agnelli, primi azionisti della Telecom privatizzata, rileveranno attraverso Ifil soltanto lo 0,6% delle azioni, arrivando così a controllare il gruppo con un esborso di soli 186 milioni di euro). Una situazione estremamente fragile, dunque, che esponeva certo il gruppo a quel genere di scalate che si sarebbe verificato poi puntualmente, appunto, meno di due anni più tardi.

Sulla base di quanto appena detto – e sempre con l'obiettivo di rispondere al quesito che ci siamo posti in apertura di paragrafo – pare opportuno chiedersi dunque, adesso, se chi amministrava la cosa pubblica fosse consapevole dei fattori di debolezza a cui esponeva Telecom avvallando di fatto la scalata di Colaninno del '99.

338 Il Tesoro incasserà in effetti dalla privatizzazione di Telecom circa 23.000 miliardi di lire (11,82 miliardi di euro). Se si aggiunge poi la privatizzazione di Seat (Pagine Gialle), l'incasso sale a 12,4 miliardi di euro circa: cifra che consentirà all'IRI di cancellare il proprio debito residuo.

Innanzitutto va sottolineato come, per quanto la scelta di privatizzare Telecom fosse a quel punto – come detto – praticamente obbligata, le criticità che riguardavano il gruppo iniziarono a manifestarsi già sul finire del 1997³³⁹ e dipesero essenzialmente dalla debolezza della nuova gestione. La possibilità di sostituire il «nocciolino» con una nuova cordata, maggiormente motivata e disposta a investire capitali più ingenti nell'impresa, deve essere sembrata – a chi era chiamato a decidere, in merito – un'occasione propizia, adatta a rafforzare il gruppo, anziché indebolirlo³⁴⁰. Tanto più che, almeno inizialmente, l'obiettivo parve quello di mettere d'accordo le due parti – Colaninno da un lato, gli Agnelli dall'altro – piuttosto che condurle a una contrapposizione negativa per tutti, soprattutto per gli interessi superiori del Paese³⁴¹. Un

339 Secondo Gamberale: «L'ingresso dell'IFIL nel comando di Telecom Italia è molto critico [...]. Il prof. Rossi – forse intuendo prima di tutti il vuoto verso cui si andava – si dimette a novembre '97. [...] Il gruppo Stet/SIP, poi Telecom Italia, all'inizio degli anni '90 decise di giocare, con impegno e professionalità, una partita importante di ammodernamento e di sviluppo. [...] In 7 anni divenne il miglior operatore al mondo. L'apice coincise con la privatizzazione.» V. Gamberale, *Ivi*, pp. 29-40.

340 Eloquentemente, in merito, una dichiarazione del Presidente del Consiglio, D'Alema: «C'è una responsabilità del mondo dell'industria e della finanza italiane: abbiamo offerto un gioiello pubblico e non sono stati capaci di comprarlo. È stato un evento sconcertante. Le azioni sono state collocate a novemila lire, un affare. Ma si è dovuti andare a chiedere per piacere che qualcuno si comprasse lo 0,6%. Spaventa che in questo Paese non ci sia qualcuno che abbia la voglia o il coraggio di affrontare questo tipo di sfide. I piccoli imprenditori non hanno coraggio, i grandi sono stanchi e demotivati.» G. Oddo-G. Pons, *L'affare Telecom*, Sperling Paperback, pp. 147-148.

341 Interessante, in proposito un articolo pubblicato nel mese di maggio 1999 su «La Repubblica», che riportiamo integralmente: «"Lor signori" hanno detto no. La pax dalemiana fiorirà forse sulle banche, grazie ai buoni uffici di Enrico Cuccia e di Antonio Fazio. Ma non sulla Telecom. L'incontro di ieri pomeriggio tra il presidente del Consiglio e Gianni Agnelli si sarà pure svolto all'insegna della massima "cordialità", come recita il comunicato diffuso in serata da Palazzo Chigi. Ma con ogni probabilità non darà i frutti che il premier sperava. Un caffè e un vassoio di pasticcini non sono bastati a convincere l'Avvocato a trovare un accordo tra i vecchi azionisti e la nuova cordata padana che ha lanciato l'Opa sul colosso delle telecomunicazioni. In un'ora di colloquio riservatissimo, D'Alema ha rispiegato ad Agnelli la sua strategia, che tra qualche avventata fuga in avanti iniziale e i successivi tentativi di ristabilire un'impossibile "neutralità" governativa in realtà non è mai cambiata. L'ipotetica fusione con Deutsche Telekom, portata avanti da Franco Bernabè, sarebbe pure un'idea affascinante ma non ha gambe per correre. Gli ostacoli tecnici sono tanti. Il governo di Bonn non ha nessuna fretta di privatizzare le sue telecomunicazioni. E quello di Roma non ha nessuna voglia di regalare allo Stato tedesco un gioiello nazionale che ha invece privatizzato due anni fa. Il testo della direttiva sulla golden share fissa un paletto molto preciso su questo punto: l'azione d'oro sarà usata dal Tesoro in tutti i casi in cui le acquisizioni "non siano coerenti con la scelta di privatizzazione della società". Per queste ragioni il premier aveva in testa un'altra idea, altrettanto precisa: far convivere lo scalatore Roberto Colaninno con gli scalati del nucleo stabile di Telecom. Cioè assemblare in un unico, grande patto di sindacato i nuovi azionisti della Olivetti con i soci "storici" che formarono lo zoccolo duro dell'azionariato Telecom al momento della privatizzazione, e cioè Ifil, Generali, Comit, Unicredit, San Paolo-Imi, Ina, Alleanza e tutti gli altri. Era quello che, già pochi giorni dopo l'inizio delle ostilità sancito dall'annuncio della cordata padana, era stato definito il possibile "inciucio". Più volte smentito in forma ufficiale dalla politica, ma tenacemente perseguito in forma ufficiosa dai suoi protagonisti in questi due mesi di guerra dell'Opa. In questi giorni, visto l'andamento in Borsa dell'Offerta di Colaninno, l'"inciucio" sembrava sempre più plausibile agli occhi degli strateghi di Palazzo Chigi. Il ragionamento di D'Alema e dei suoi era questo: l'Opa Olivetti non raggiungerà mai il 100% delle adesioni, e del resto neanche Colaninno ci conta. Si fermerà molto più in basso. E questo sarà un bene. Sia perché ridurrà l'attivazione della leva finanziaria e quindi l'indebitamento a carico della società. Ma soprattutto perché renderà ancora più opportuno il "patto di convivenza" tra il nuovo e il vecchio. Con un obiettivo chiaro: blindare l'azionariato di Telecom e della stessa Olivetti, rendere il nuovo gruppo finalmente "non scalabile", e quindi metterlo al riparo dalle mire di qualche gigante straniero. Insomma: tutelare l'"interesse nazionale", che per il governo di centro-sinistra è diventato una missione quasi ossessiva. Ma per funzionare, ovviamente, la pax dalemiana aveva bisogno del consenso del più importante, potente e rappresentativo tra i soci del nucleo stabile: la famiglia Agnelli. Cioè quelli che un rancoroso D'Alema aveva bollato come "i lor signori di Torino, che con lo 0,6% e con una manciata di miliardi pretendono di controllare un gruppo che ne vale 100 mila". C'era stato un primo tentativo di conciliazione un mese fa, con Umberto, sempre a Palazzo Chigi. Ma era andata male. Per questo il premier confidava nel conclave di ieri con il fratello Gianni. Ma la fumata bianca non c'è stata neanche stavolta. L'Avvocato, a quanto pare, continua a dire no ad ogni possibile "inciucio". Al punto - ma questa è un'ipotesi che andrà verificata nei prossimi giorni - da non escludere nemmeno una possibile uscita

simile progetto rispondeva del resto al disegno politico dell'ambizioso neo-primo ministro, Massimo d'Alema, il quale – subentrato a Prodi nell'ottobre 1998 – puntava a costituire un nuovo nucleo economico-finanziario nazionale, sul quale fare leva per ravvivare l'economia italiana e, assieme, avanzare un piano di riforme di lungo termine³⁴². Non è un caso, d'altronde, che la prospettiva data dall'ingresso in scena di Colaninno suscitasse il pronto e pubblico plauso dello stesso D'Alema³⁴³, né che questi definisse i membri della nuova cordata con l'appellativo (a posteriori, davvero troppo generoso) di «capitani coraggiosi». Le obiezioni tecniche all'operazione, avanzate da esperti dirigenti quali Franco Bernabè – a. d. di Telecom dal novembre 1998 – vennero dunque ignorate da Palazzo Chigi: ancora una volta la politica andava a intromettersi nelle scelte manageriali e a compromettere, di fatto, il principio di economicità delle aziende partecipate dallo Stato.

In particolare, Bernabè obiettava sul fatto che l'Opa venisse lanciata da una «scatola» societaria lussemburghese che, in quanto tale, non aveva «molti vincoli di rigidità e controllo», che dunque poteva facilmente eludere la supervisione dell'amministrazione italiana e che, soprattutto, era mossa da evidenti fini speculativi, senza alcun concreto interesse a far crescere Telecom come impresa. Infine, Bernabè contestava il fatto che l'acquisto azionario venisse effettuato in gran parte a debito, compromettendo i futuri bilanci – e di conseguenza lo status – dell'azienda. In occasione di un intervento di fronte ai dipendenti di Telecom, tenuto nelle ore più concitate della vicenda, Bernabè affermò infatti³⁴⁴:

L'Opa è dannosa per la società perché la indebita e le impedisce di affrontare un piano di investimenti, di crescita, di modernizzazione del nostro apparato di telecomunicazioni e la creazione di una Telecom Valley italiana. Viceversa, la indebita per consentire a un gruppo finanziario (che tra l'altro non è di grande successo nel nostro Paese) di acquisire Telecom con i soldi di Telecom. Il *cash flow* di Telecom, anziché essere destinato agli investimenti, va a ripagare i debiti per comprare Telecom. E quindi non c'è *cash flow* destinabile allo sviluppo dell'azienda.

Bernabè fu dunque aperto oppositore della prospettiva di una nuova proprietà, sia perché un ulteriore sconvolgimento societario avrebbe fatto perdere tempo e risorse all'azienda³⁴⁵, sia

di scena dell'Ifil dal nucleo stabile di Telecom. Così la guerra dell'Opa si complica ulteriormente. Il governo si ostina ad arbitrare a tutti i costi questa partita difficile, probabilmente uno dei primi test di "mercato aperto" in un Paese che non l'ha mai promosso né strutturato. E non solo per colpa di "lor signori".» M. Giannini, *Telecom, Agnelli dice no a D'Alema*, «La Repubblica», 6 maggio 1999.

342 Interessante anche la ricostruzione fatta da Oddo e Pons di questa dinamica: «Nell'idea di D'Alema di costruire sulla Olivetti di Colaninno un polo industrial-finanziario che affranchi il maggior partito della sinistra dalla subalternità ai potentati economici sembra di riconoscere lo stesso canovaccio politico utilizzato da Bettino Craxi, uno che come D'Alema non ha mai nascosto il suo disprezzo per i poteri forti, quell'influente sottosuolo della politica nel quale interagiscono mondi diversi, tra cui quello della finanza. Anche Craxi, negli anni Ottanta, sostiene la Montedison di Schimberni e Gardini per avere un suo punto di riferimento a partire da quale costruire alleanze col sistema dell'economia e della politica e rompere quella sorta di monopolio che la Democrazia cristiana esercita nel sistema delle partecipazioni statali.» G. Oddo-G. Pons, *Ivi*, p. 149.

343 «Non siamo di fronte a una misteriosa finanziaria lussemburghese. Si tratta di un gruppo di imprenditori e manager ben noti, che hanno fatto Infostrada e Omnitel. Forse stanno facendo il passo più lungo della gamba, ma questo sarà oggetto di valutazioni. Allo stato delle cose consentitemi di apprezzarne il coraggio.» *Ivi*, p. 148.

344 Discorso di Franco Bernabè ai dipendenti Telecom, 28 aprile 1999.

345 «E poi questa Opa provocherà l'ennesima rivoluzione manageriale. Questa società di rivoluzioni manageriali ne ha avute fin troppe [...] Abbiamo di fronte una situazione in cui in tre anni sono cambiati sei volte i vertici della società. Ogni volta che viene un vertice nuovo ha i suoi problemi, deve verificare tutti quanti, c'è un periodo di avviamento.» *Ibidem*.

perché – e lo disse chiaramente, questo – l’Opa di Colaninno avrebbe finito per indebolire Telecom e, di conseguenza, danneggiare gli interessi del Paese³⁴⁶.

Fino all’ultimo, l’a. d. del gruppo si batté dunque per una soluzione alternativa, individuata infine nella fusione con Deutsche Telecom; fusione che si sarebbe rivelata particolarmente lungimirante, in prospettiva³⁴⁷, creando di fatto l’embrione di un progetto unitario europeo in un settore strategico come quello delle telecomunicazioni (France Telecom era pure interessata a inserirsi nell’affare, infatti).

Un vecchio pallino, potremmo dire, quello italiano per la creazione di un polo europeo delle tlc. Traccia di questo troviamo, ad esempio, nelle veline di un incontro avvenuto ancora nel marzo 1986, tra l’allora Segretario generale del Ministero degli Esteri italiano, Renato Ruggiero, e il suo omologo britannico, Mr. Williamson. A margine dell’incontro, infatti, venne presentata dagli italiani una «proposta di cooperazione tra Francia, Inghilterra e Italia nel settore della commutazione digitale»³⁴⁸. Sono del resto i dettagli esposti nella breve relazione a colpire ancor più la nostra attenzione. Da un esame dettagliato emerge infatti che la STET avesse «avviato approfonditi contatti con gruppi industriali operanti nel settore delle telecomunicazioni in G. B. (Plessey e GEC) e Francia (Alcatel)» già «da circa un anno», al fine esplicito di «sondare le concrete possibilità per la realizzazione di un’intesa industriale nel settore». Il punto di partenza sarebbe stato «lo sviluppo congiunto di una centrale di commutazione di grande capacità» che allora non risultava prodotta «da nessuna delle industrie indicate». Molto significativamente, si sottolineava poi come «l’ipotesi qui formulata [tenda] a recuperare per l’Europa Comunitaria un ruolo strategico che, al momento, soltanto la Germania con la SIEMENS può ritenere di avere». Il che risulta appunto di grande rilievo per noi, avendo già accennato sopra al ritardo che nel XXI secolo ha preso a riguardare il continente europeo, in settori strategici ad alto contenuto tecnologico (su tutti, proprio le telecomunicazioni).

Osservando la storia industriale italiana e continentale sullo scorcio del XX secolo, riusciamo dunque a individuare con precisione sia le origini di dinamiche internazionali che ci toccano ancora oggi direttamente, sia – e questo sembra non essere meno significativo – il grado di consapevolezza che, all’epoca, già esisteva, attorno a tali criticità, in determinate – e probabilmente minoritarie – porzioni della classe dirigente.

Da ultimo, veniva evidenziato nel documento come «la collaborazione industriale ipotizzata» richiedesse «il pieno avallo dei governi dei tre Paesi, data l’importanza del settore ed il grande peso politico ad esso associato». Ancora una volta, dunque, un riferimento esplicito all’inevitabile commistione fra interessi economici e politici, alla strettissima correlazione tra sistemi industriali nazionali ed equilibri politici sia interni che esteri.

Facendo un salto in avanti di circa un decennio e tornando dunque all’ambito specifico della vicenda Telecom, sembra del resto interessante considerare quanto affermato pubblicamente, in merito, dallo stesso Bernabè, le cui parole rendono chiaro sia il grado di coscienza relativo alla natura strategica del settore delle telecomunicazioni, sia quello sul potenziale impatto che avrebbe avuto la nascita di un polo di tlc a dimensione continentale. Oltre a questo, emblematica è l’ultima parte del suo discorso, in cui il dirigente sottolineava una volta di più

346 «Poi questa è una operazione che danneggia il Paese, anche se può sembrare meno evidente. [...] Da una situazione di investimenti si passa a una situazione di indebitamento, tra l’altro a breve termine. Quindi la struttura della bilancia dei pagamenti si deteriora gravemente perché escono investimenti che erano stati fatti a lungo termine e vengono sostituiti da debiti di brevissimo termine, potendo anche determinare anche problemi di stabilità monetaria. Quindi il Paese farebbe bene a non permettere che questo avvenga.» *Ibidem*.

347 Si pensi soltanto a quanto vivace sia oggi il dibattito sul ritardo tecnologico dell’UE rispetto a Stati Uniti e Cina, soprattutto in relazione al 5G e da quante parti si invochi un «campione» europeo che riesca a competere con i colossi della tecnologia asiatici e americani. Cfr. ad esempio A. Aresu, *Le potenze del capitalismo politico*, La Nave di Teseo, 2020.

348 MTFa, *Note of a meeting between Mr D F Williamson and Signor R Ruggiero*, cit.

il grande limite dello Stato imprenditore in Italia, ossia proprio il sistematico e ingombrante sconfinamento della politica nella gestione economica delle imprese partecipate³⁴⁹:

Con loro [Deutsche Telekom] abbiamo discusso di un progetto che trovo difficile, complicato, innaturale ma grandioso, che apre un potenziale di innovazione straordinario in Europa. [...] È chiaro che imprese multinazionali e transnazionali ne esistono tante, ma non esistono imprese europee. La sfida che abbiamo deciso di esplorare è creare un'impresa europea dove ci sia effettiva pariteticità, si mescolino le culture e prevalga ovviamente il migliore. [...] Altra cosa che ho detto, ma non si è scritta: contrariamente all'Italia, dove l'interferenza è ammessa o comunque giuridicamente non sanzionata, in Germania gli amministratori delle aziende devono scrivere un rapporto da dare ai certificatori, un rapporto di indipendenza, ogni anno, in cui gli amministratori dicono che nessuna delle azioni fatte è stata determinata dal condizionamento dello Stato (investimenti, assunzioni, decisioni localizzative).

Il progetto di fusione del resto, oltre a una qualche – certo secondaria – spinta ideologica europeista, rispondeva a una convenienza contingente ben precisa – quella appunto di scongiurare la scalata ostile di Colaninno – e potenzialmente andava a collocarsi là dove già esisteva una domanda di mercato piuttosto ampia: i rapporti economici tra Italia settentrionale e Germania erano allora (e sono oggi) particolarmente sviluppati e fiorenti, infatti, e di conseguenza i contatti tra le due regioni si rivelavano piuttosto intensi. Conveniva forse allora dare vita a un gruppo telefonico unico, che mettesse in comunicazione due Paesi tanto integrati sotto il profilo economico³⁵⁰ e proprio in tale punto risiedeva la fattibilità dell'operazione.

Il piano di Bernabè non parve del resto suscitare particolari entusiasmi in D'Alema, il quale si disse favorevole all'ipotesi, ma a patto che l'accordo garantisse ai due contraenti – DT e TI – una base sostanzialmente paritetica e che la società tedesca venisse poi, nel frattempo, privatizzata³⁵¹. Il che, si capirà, risultava inaccettabile per il governo tedesco, che oltre a nutrire seri dubbi riguardo alla convenienza di offrire la proprietà di una propria azienda reputata strategica a dei soci stranieri, non pareva avere del resto alcuna fretta a privatizzare³⁵². Le condizioni poste da Palazzo Chigi tradivano così una evidente avversione riguardo al disegno di Bernabè.

349 Discorso di Franco Bernabè ai dipendenti, *cit.*

350 «Un altro argomento che mi è stato posto è: "Ti sei fidanzato con una società burocratica, ex statale, potevi metterti con gli americani molto più forti e innovativi e più svelti di noi". Parliamoci chiaro. Che vantaggio mi dà una società che sta dall'altra parte dell'Atlantico, quali sono i clienti che possiamo servire assieme? Dt e Telecom Italia controllano il mercato business d'Europa. Le soluzioni business saranno le soluzioni di questa società, l'innovazione che potremo consentire alle imprese verrà da questa società. C'è una integrazione geografica che non è solo contiguità, ma sono le nostre imprese che lavorano con quelle tedesche: basta vedere il traffico telefonico, gli italiani telefonano in Germania prevalentemente per affari. Se riusciamo a dare soluzioni business a imprese italiane e tedesche congiuntamente, abbiamo creato una massa di manovra straordinaria sul mercato delle telecomunicazioni mondiali.» *Ibidem.*

351 «Questa mattina Massimo D'Alema ha parlato dell'accordo come di un'ipotesi "interessante" e ha dettato le sue condizioni: che la Deutsche Telekom sia nel frattempo privatizzata (adesso è controllata dal governo tedesco direttamente o indirettamente per il 74 per cento), che l'accordo sia su basi paritarie e che il piano industriale sia convincente. Ma il presidente del Consiglio ha anche parlato di un eventuale ricorso del governo alla golden share. "Esiste, è regolata da una legge e il governo è tenuto a rispettare le leggi", ha detto D'Alema. Che però ha aggiunto: "La golden share si usa o non si usa, certo non si annuncia.» *Telecom-Deutsche: domani l'annuncio della fusione*, «La Repubblica», 19 aprile 1999.

352 «Tutti gli altri Paesi, bene o male, difendono le loro società e i loro patrimoni nazionali. Dagli articoli dei giornali degli ultimi due o tre giorni scopro che Telecom è considerata un gioiello. Finalmente! Noi dobbiamo confrontarci con i ministeri degli altri Paesi (Deutsche Telekom, France Télécom) ben lontani dall'essere privatizzati e dove gli Stati stanno attenti a gestire la loro privatizzazione. In Italia invece abbiamo fatto gli iperliberisti, senza vedere fino in fondo le conseguenze di questa situazione.» F. Bernabè, *Ivi.*

Mentre quest'ultimo nutriva infatti notevoli ottimismo e fiducia nelle carte che la parte italiana avrebbe potuto giocarsi a quel tavolo³⁵³, gli ambienti vicini a Palazzo Chigi parevano invece più scettici e, dunque, tesi. Una fusione con il colosso tedesco, ancora partecipato circa al 70% dallo Stato e che avrebbe certamente cercato di porsi in posizione dominante, doveva sembrare un azzardo in cui non avventurarsi, soprattutto se si pensa che l'alternativa era allora rappresentata dall'Opa della cordata di Colaninno, con la quale esistevano già degli accordi precedenti e che poteva offrire, di conseguenza, delle prospettive politiche più solide³⁵⁴. Le condizioni poste da parte dell'esecutivo italiano sembrano allora nulla più che un tentativo di temporeggiamento, essendo state queste espresse con la consapevolezza di un loro pronto respingimento, ad opera della controparte, specie con un lasso di tempo tanto ristretto, davanti, per intervenire (l'Opa di Colaninno sarebbe stata infatti lanciata di lì a breve). Eppure Bernabè non era il solo a guardare con sfavore il tentativo di scalata della «scatola lussemburghese».

Contrario all'approccio condiscendente di D'Alema con Colaninno era anche Mario Draghi, allora direttore generale della Banca d'Italia, secondo cui, in vista del decisivo incontro del consiglio di amministrazione «era interesse dello Stato partecipare, concorrendo alla formazione del quorum consultivo dell'assemblea e, sentito il parere degli *advisors* del Tesoro, votare la delibera ritenuta più idonea a creare valore per l'azionista»³⁵⁵. Lo stesso governatore di Bankitalia, Antonio Fazio, si dichiarò dell'idea che banca centrale e governo dovessero respingere convintamente operazioni aggressive come la scalata che si andava prefigurando e che anzi avessero interesse nello sviluppo di un progetto di crescita industriale che riguardasse Telecom³⁵⁶. Tuttavia, le pressioni di Palazzo Chigi si rivelarono decisive e prevalse infine la linea del Primo ministro, condotta anche quella dichiaratamente (fatto significativo, questo) in nome dell'interesse superiore del Paese³⁵⁷.

Visto tutto quanto ciò, sembra di poter dunque affermare che l'avvallo della scalata a Telecom del 1999 da parte del Governo italiano sia stato il frutto di un progetto politico errato, poco lungimirante e per certi versi personalistico: l'ennesima ingerenza della politica nella gestione economica delle imprese partecipate, il prevalere degli interessi appunto politici su quelli di

353 Grande era infatti la fiducia di Bernabè nelle capacità degli italiani di fare impresa. In occasione del già citato, densissimo discorso ai dipendenti Telecom del 28 aprile 1999, egli affermò infatti: «In più ci sono la mentalità e la cultura: onestamente devo dire che, da quello che ho visto e hanno visto i miei colleghi, qualche volta i più svegli siamo noi.». Una simile posizione (grande credito nel tessuto sociale ed economico del Paese, profondo discredito invece verso la politica) ricorda poi da vicino quella di due personalità affatto distanti da lui, ma che dovevano dividerne, se non le premesse, quantomeno le conclusioni: Guido Carli e Franco Modigliani, le cui affermazioni in merito sono già citate, *supra*.

354 «Now that the bankers have done their jobs, the faith of the \$76 billion merger appears hostage more to political will than the financial obstacles that remain. The meeting between Messrs. Eichel and Ciampi in Washington on the sidelines of a gathering of the International Monetary Fund could be key to allowing one of the world's biggest deals ever to go forward. But it takes place amid increasing opposition from Italian politicians and shareholders. Italy, which could block the merger by using a "golden share" that gives the government special veto powers in Telecom Italia, has threatened to do so unless Germany offers greater assurances it will not interfere in the new company's affairs, provide a clear schedule for completing its privatization of Deutsche Telekom and outline mechanisms to ensure that the combination is a merger of equals. But the Germans insist they have already done all they can to allay Italian fears and maintain that they will sell down their 72% stake in Deutsche Telekom as quickly as the market can bear. "Our past behavior demonstrates that the Italian concerns are unfounded" said German Foreign Ministry spokesman Torsten Albig. "We will certainly find a solution". Despite these assurances, the Italian government fears the deal would amount to handing over Telecom Italia – which it privatized in 1997 – to the control of the German government, which will end up holding around 40% of the merged entity.» W. Boston-D. Ball, *Germany isn't likely to offer Italy new compromise on Telecom merger*, «The Wall Street Journal», 26th April 1999.

355 F. Bernabè, *A conti fatti*, Feltrinelli, 2020, p. 227.

356 *Ivi*, p. 228.

357 In una lettera al ministro del Tesoro, Ciampi, D'Alema sostenne che fosse di interesse politico primario che lo Stato si mantenesse «assolutamente neutrale» nella vicenda, intendendo con ciò che si astenesse dal partecipare all'assemblea di Telecom. *Ivi*, pp. 227-228.

gestione, ciò che, in altro tempo e in altro luogo, Giulio Andreotti definì «il primato della politica sull'economia»³⁵⁸. Proprio quel genere di ingerenze contro cui lanciarono strali e da cui cercarono di smarcarsi generazioni di dirigenti, in Italia, da Beneduce e Menichella in poi: l'altra faccia della medaglia – quella meno brillante – dell'intervento dello Stato imprenditore nel nostro Paese.

Oltre a questo, nell'affare entrarono poi certamente anche ulteriori intrecci economici e finanziari su cui – come precedentemente spiegato – non si ritiene utile soffermarsi in questa sede: di tutto ciò si trova traccia evidente in certa letteratura, come nelle cronache dell'epoca. C'è da dire però che se quegli intrecci trovarono terreno fertile per sedimentare e poi crescere fu essenzialmente perché la politica lo permise, per ragioni che, in grande parte, esulano dagli aspetti speculativi, «affaristici» della vicenda.

Ciò che pare rilevante sottolineare, ad ogni modo, all'interno di questa dinamica, è che l'avvallo di una operazione spericolata – e nociva per l'interesse nazionale – come quella della scalata di Telecom del 1999 non fu frutto di una mancata attenzione ai risvolti strategici, geopolitici del caso, da parte della classe dirigente del tempo. Attenzione che invece ci fu, come abbiamo visto, e che soltanto si manifestò sotto la forma dei diversi interessi politici contingenti allora in gioco.

Da una parte, il disegno del primo ministro, D'Alema, che contava di fare leva su una nuova classe finanziaria e imprenditoriale per il suo vasto programma riformatore; dall'altra, invece, quella dell'a. d. di Telecom, Bernabè, che avendo intuito i pericoli per l'azienda che gli era stata affidata in amministrazione (e, di conseguenza, per il Paese) cercò di forzare la mano, prefigurando un'alternativa certo rischiosa, ma visionaria, alla vendita. Troppo visionaria, forse, visti gli ostacoli che questa incontrò lungo il tragitto e che sono poi gli ostacoli tipici che ha dovuto affrontare, nel tempo, il processo di integrazione europeo: specifici interessi nazionali ancora troppo radicati, differenze culturali molto marcate, diffidenze e pregiudizi diffusi tra un Paese e l'altro, indecisione politica da parte dei singoli governi nazionali a investire sul progetto comune.

Tali due differenti visioni avevano comunque, al fondo, come obiettivo primario e dichiarato, l'interesse nazionale: quella di Bernabè attraverso la costruzione di un polo europeo delle telecomunicazioni che potesse competere a livello globale con le nascenti potenze in campo tecnologico e che mantenesse l'Italia al proprio centro decisionale e operativo; quella di D'Alema, invece, attraverso la difesa da possibili ingerenze di governi stranieri nelle scelte industriali del Paese e nella contemporanea creazione di una nuova classe industriale che andasse a sostituire il «vecchio mondo antico» del capitalismo familiare italiano, che egli giudicava ormai superato e inefficace, in una congiuntura come quella, pienamente globale.

Possiamo trovare una ulteriore conferma a quanto appena espresso dall'osservazione di una situazione parallela a quella di Telecom, in cui incontriamo al pari uno stretto intreccio tra economia, politica e finanza. La vicenda che andiamo di seguito rapidamente a ricostruire (ancora una volta soffermandoci sui punti di nostro precipuo interesse e rinviando ad altri volumi per uno studio generale dei fatti) riguarda il tentativo di rendere Enel un forte attore nel mondo delle telecomunicazioni. Tentativo, questo, che possiamo far ricomprendere nel periodo che va dall'insediamento del primo esecutivo Prodi (1996) e l'acquisto di Infostrada da parte dell'Ente nazionale per l'energia elettrica (2000) e che vide convergere gli sforzi degli stessi vertici dell'Enel, di Palazzo Chigi e del Tesoro. In quel quinquennio ci si trovò di fronte a una situazione di grandissimo fermento, in cui Telecom stava per essere privatizzata, il mercato dell'energia elettrica liberalizzato e la vigilanza della Commissione Europea sui conti pubblici italiani invitava a scelte drastiche – come ricordato più volte – ai fini dell'ingresso del Paese nell'Euro. In un contesto tanto fluido, Enel, su spinta del suo amministratore delegato, Franco Tatò, e, fatto importante, con l'appoggio decisivo – ancora

358 Fu in riferimento alla scelta del governo di aderire al Sistema Monetario Europeo (1979) contro il parere dei tecnici, ivi compreso l'allora governatore della Banca d'Italia, Paolo Baffi.

una volta – di Palazzo Chigi, costituì Wind, sua testa di ponte nel mercato delle telecomunicazioni. Wind giunse in poco più di un anno a contare oltre due milioni di clienti; clienti che in seguito alla acquisizione di Infostrada (2000) diventeranno addirittura 24 milioni, facendo del gruppo il secondo in Italia, proprio dopo Telecom.

La ragione più evidente della nuova intraprendenza di Enel nel settore delle tlc era costituita certo dal bisogno di diversificare i propri investimenti, in un momento in cui le veniva imposta la vendita di parte delle proprie attività di produzione e distribuzione di energia a causa appunto delle liberalizzazioni. Al contempo, però, l'uscita di Telecom dalla mano pubblica sembrava favorire il nuovo ruolo della compagnia e permetteva così allo Stato di «uscire dalla porta per rientrare subito dalla finestra».

Se Telecom andava infatti sacrificata all'obiettivo dell'ingresso in Europa, Enel, d'altra parte, possedeva risorse e infrastrutture per prenderne il posto e avrebbe consentito così allo Stato di guadagnare dalla privatizzazione di TI mantenendo tuttavia il controllo di un settore strategico come quello delle telecomunicazioni.

Un'operazione complessa, per certi versi machiavellica³⁵⁹, ma che ha una sua logica³⁶⁰ e che permette di pensare che dunque la privatizzazione di Telecom e la successiva scalata di Colaninno siano state seguite dagli ambienti politici, specie di governo, non certo con leggerezza, ma con una qualche maggiore serenità, derivante dalla consapevolezza di possedere un'alternativa nel campo delle telecomunicazioni; alternativa che avrebbe consentito allo Stato imprenditore di mantenere voce in capitolo in un settore sempre più strategico per l'interesse nazionale. Se infatti da più parti, tra le fila del governo, si sollevarono voci volte a giustificare il proprio appoggio alla riconversione di Enel e a tranquillizzare del resto il mercato riguardo alla sua imminente privatizzazione – per scongiurare così il riproporsi della situazione precedente al 1997 – non venne d'altra parte indicato con chiarezza quando ciò sarebbe avvenuto³⁶¹.

359 «“Hanno venduto San Pietro per ricomperarsi una pieve di campagna” è stato il commento caustico di un manager del settore di fronte all'operazione Infostrada. Traduzione: nel 1997 il governo Prodi ha venduto per una cifra modesta – 11,82 miliardi di euro – il controllo della Telecom e ora il governo Amato spende il grosso di quello che ha incassato allora per ricomperarsi una società come Infostrada, che sta alla Telecom come una chiesina di periferia al Cupolone.» G. Oddo-G. Pons, *Ivi*, p. 97.

360 Come al solito le cronache dell'epoca ci consentono di fare maggiore chiarezza e ci mostrano come quanto andiamo affermando abbia basi concrete. Interessante, in particolare, un articolo pubblicato su «Repubblica» che riporta gli umori successivi all'annuncio dell'acquisto di Infostrada da parte di Enel: «Mentre Franco Tatò, amministratore delegato dell'Enel e da oggi al vertice del neonato colosso telefonico, sfida la Telecom di Roberto Colaninno, intorno a lui infuriano le polemiche. L'operazione Enel-Infostrada è difesa dal governo quanto osteggiata dall'opposizione. Per il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Enrico Micheli, l'acquisto di Infostrada da parte di Enel è "indubbiamente positiva" perché "c'è una logica industriale, nel senso che la telefonia fissa crea valore aggiunto alla telefonia mobile". Così come è positiva per il ministro della Funzione pubblica, Franco Bassanini: l'operazione "non ha ragione di essere criticata se accompagnata da un'accelerazione della privatizzazione dell'ente elettrico". In caso contrario però, ha sottolineato Bassanini, "avremmo un elemento critico consistente: la ripubblicizzazione di un settore delle telecomunicazioni". [...] Le critiche più feroci vengono dal presidente di Forza Italia Silvio Berlusconi: "Ciò che esce dalla porta rientra dalla finestra. Lo Stato si sta di nuovo impossessando dei telefoni con i soldi che l'Enel guadagna sulle spalle dei cittadini". "La sinistra - ha proseguito Berlusconi - ha parlato tanto di privatizzazioni, ma quelle che sono state fatte non hanno scatenato sul mercato alcuna concorrenza".» *Enel-Infostrada, bufera su Tatò*, «La Repubblica», 11 ottobre 2000.

361 «È il giorno delle polemiche sull'affare Enel-Infostrada. All'indomani della nascita ufficiale del secondo gruppo nazionale di telefonia fissa e mobile, la disputa sull'opportunità e la legittimità dell'operazione è arrivata sugli scranni di Montecitorio. Dove è intervenuto anche il presidente del Consiglio, Giuliano Amato. Durante il question time, il premier ha difeso l'acquisizione. Polemizzando con Antonio Marzano di Forza Italia, che aveva chiamato in causa il governo e definito "scandalosa" l'intera vicenda: "Un'azienda posseduta ancora in gran parte dal Tesoro entra in un settore che è fuori dal suo 'core business'. Questo significa statalizzare settori dell'economia". La risposta di Amato è stata perentoria. "E' attraverso i proventi che l'Enel ricaverà dalla quotazione di Wind-Infostrada che verrà pagato l'acquisto di Infostrada, quindi questo non andrà a carico degli utenti di energia elettrica", ha spiegato il premier. Indicando comunque quale dovrà

L'attenzione verso l'aspetto strategico che privatizzazione e scalata a Telecom avrebbero comportato sul sistema industriale e geopolitico nazionale emerge del resto evidente anche dal dibattito parlamentare del periodo in esame.

In occasione delle «Interrogazioni sui recenti sviluppi della vicenda Telecom»³⁶², tenutesi al Senato, durante la seduta del 1° ottobre 1999, si alzarono infatti diverse voci critiche o comunque preoccupate per i risvolti negativi che il cambio al vertice di TI avrebbe potuto avere sull'interesse nazionale.

L'intervento del senatore Falomi (Sinistra democratica – L'Ulivo), ad esempio, «prende le mosse dalle preoccupazioni diffuse nei confronti dei tanti piccoli azionisti Telecom e dei suoi dipendenti, nonché in ordine all'assetto industriale generale del Paese, alla perdita di valore del pacchetto azionario del Tesoro e all'efficacia di una politica industriale in controtendenza rispetto agli altri Paesi sviluppati». Nella sua valutazione rassicuravano comunque certe dichiarazioni del governo che dimostravano appunto forte attenzione verso la vicenda, in particolare «la dichiarazione con la quale il ministro Amato non ha escluso l'utilizzo della *golden share* qualora fossero in discussione gli interessi generali del Paese».

Più critico, invece, Russo Spina (Sinistra Democratica – L'Ulivo), il quale accusava l'esecutivo di avere assunto «di fronte all'atteggiamento spregiudicato di Colaninno» una linea «ultraliberista, peraltro estesa a tutte le privatizzazioni in atto, che [denunciava] la totale assenza di qualsiasi disegno di politica industriale»³⁶³. Il cambio di equilibri al vertice di Telecom e la conseguente perdita di controllo sul gruppo da parte dello Stato avrebbero determinato – nelle parole del senatore – certamente «il crollo del sistema Italia» con conseguenze per altro disastrose anche sul piano occupazionale.

Si levarono poi delle accuse di «ideologia», da parte del senatore D'Onofrio (Federazione cristiana democratica), secondo il quale il presidente del Consiglio, D'Alema, avrebbe

essere la strada che l'Enel dovrà seguire per evitare di scaricare sugli utenti dell'energia elettrica il costo dell'acquisizione. In primo luogo, appunto, la New Wind (la società che nascerà dalla fusione) dovrà presto quotarsi in Borsa, in modo da reperire sul mercato le risorse finanziarie per lo sviluppo del progetto. In secondo luogo il colosso guidato da Franco Tatò dovrà accelerare la sua privatizzazione. Una nuova tranche del capitale della società elettrica sarà messa in vendita nei prossimi mesi: il monopolio dell'energia dovrebbe quindi cadere definitivamente.» *Amato difende l'Enel, "Ma dovrà quotare Wind", «La Repubblica», 11 ottobre 2000.*

362 Senato della Repubblica, XIII legislatura, Sommario e resoconto stenografico, 1° ottobre 1999.

363 Molto completo e profondo il ragionamento del senatore, tanto che sembra valere la pena riprodurre un ampio stralcio: «Guardiamo cosa accade nel mondo, osserviamo come si comportano il Governo tedesco e quello francese in Europa e quali politiche adotta il Governo statunitense, ricorrendo addirittura a misure ultraprotezioniste. Il nocciolo duro del problema è per noi l'assenza di qualsiasi disegno di politica industriale. [...] In Italia, signor Ministro, non si parla più di innovazione dei prodotti e di strategia industriale, che pure rappresenta un problema fondamentale all'interno della cosiddetta globalizzazione, [...]. A me pare che ci muoviamo in un contesto in cui l'investimento pubblico italiano langue; non è il caso di parlare di statalizzazione e di dirigismi: ciò che langue è la socializzazione, il rapporto, per esempio, tra la tutela dell'ambiente nel Mezzogiorno – sto pensando alla Sicilia – e la prospettiva di un'occupazione di qualità. Manca l'idea, che era inizialmente al centro del programma del Governo Prodi, dell'investimento pubblico di qualità, tecnologicamente avanzato, mentre gli investimenti privati si indirizzano verso la speculazione finanziaria. Da ciò dipende la caduta della competitività del cosiddetto sistema Italia in tutti i settori strategici. Se il settore privato si dedica alla speculazione finanziaria e il settore pubblico non investe, perché il Governo affida le scelte al mercato, i settori strategici del sistema Italia crollano nell'Europa unita e nel contesto mondiale. Le guerre per il possesso di ciò che resta assumono perciò il carattere di scontri finali sanguinosi tra i poteri forti del nostro paese: come dimostra la guerra tra Bernabè e Colaninno. Dalla guerra tra Olivetti e Telecom, nel settore delle telecomunicazioni, e dalla guerra tra FIAT e Mediobanca nel settore delle assicurazioni non deriva alcuna crescita del mercato del nostro paese. Non credo, come mi sembra abbia detto l'onorevole Veltroni, che ciò che sta avvenendo sia il segno di una crescita. Penso sia piuttosto il segno di una ritirata nell'ambito di una competitività assoluta, violenta e disastrosa – lo ripeto – per il paese nel suo complesso, che sta perdendo colpi in quei settori strategici. Mentre in Europa – non voglio parlare degli Stati Uniti – questi settori si stanno ristrutturando con un forte intervento pubblico, con un intelligente intervento del Governo, noi restiamo sempre più indietro. Ripeto, basta guardare la Gran Bretagna, la Germania e la Francia.» *Ivi*, pp. 18-19.

oscillato «tra una vecchia cultura in base alla quale l'economia era subordinata alla politica in tutto e una nuova cultura, in base alla quale il governo sarebbe [stato] subordinato all'economia e al mercato in tutto». Tale oscillazione sarebbe stata «tipica di chi, non avendo vissuto per anni un'economia di mercato come fatto positivo, oggi sembra travolto dal primato del mercato come se lo stesso fosse un'entità ignota rispetto alla quale il Governo della Repubblica dovrebbe soltanto piegare la testa». Accuse queste che a chi scrive paiono per lo più infondate, per quanto si sia visto come la deriva culturale relativa alla presunta superiorità del Privato sul Pubblico fosse in quel momento storico in netta crescita e abbia certo dunque influenzato alcuni giudizi forse troppo ottimistici verso le capacità del grande capitale privato italiano di sostenere lo sforzo produttivo dell'intero Paese.

Lo stesso D'Onofrio, poi, rimarcava un fatto interessante, ossia che il ministro del Tesoro, Amato, durante il suo precedente intervento (che vedremo tra poco, qui di seguito) avesse lasciato intuire «la sua contrarietà radicale all'ultima offerta fatta dal management di Telecom, per le ragioni di politica industriale e finanziaria che lo stesso ci ha riferito». Amato – che di lì a pochi mesi sarebbe succeduto proprio a D'Alema, quale primo ministro – avrebbe dunque auspicato – secondo D'Onofrio – «un passo indietro di Colaninno». Il che rappresenta un indizio ulteriore riguardo alle divisioni che si manifestarono in seno allo stesso esecutivo e tra questo e la banca centrale, riguardo alla scelta da fare in merito all'Opa ostile.

Di strategia industriale nazionale parlò anche il senatore Semenzato (Verdi), mentre Forza Italia – tradizionalmente più vicina a posizioni liberali – per voce del senatore Vegas, raccomandava un uso congruo di strumenti come la *golden share*, in maniera tale da non alterare il mercato e il naturale principio di concorrenza da cui esso doveva essere regolato: «È ovvio» affermava questi infatti «che la *golden share* finché esiste dovrà essere utilizzata dal Governo nel modo migliore e quindi apprezziamo la riservatezza espressa dal ministro Amato, auspicando tuttavia che [essa] venga utilizzata per motivi strettamente inerenti l'andamento dell'economia, la salvaguardia del mercato, la salvaguardia degli azionisti e non per motivi di carattere schiettamente politico come pure è risuonato in quest'Aula».

Golden share che – del resto – seppure annunciata³⁶⁴ (per quanto il primo ministro, D'Alema avrebbe poi dichiarato che la *golden share* non si annunci: si applichi eventualmente, all'occorrenza) non venne mai utilizzata, come si è visto, avvallando così la scalata di Olivetti e segnando in maniera decisiva il futuro di Telecom.

Sembra interessante, a questo punto, analizzare poi anche l'altra prospettiva della vicenda, l'altro punto di vista specifico: quello, cioè, di Roberto Colaninno, a. d. della stessa Olivetti che guidò formalmente la scalata e appunto, in seguito, presidente del nuovo Gruppo Telecom. Egli venne convocato, infatti, ai primi di ottobre 1999, di fronte alla X Commissione permanente del Senato (Industria, Commercio, Turismo)³⁶⁵ proprio per riferire

364 «Il governo è pronto a usare la *golden share*, cioè il potere di veto che detiene in Telecom Italia per difendere la stabilità industriale e finanziaria del gruppo e per tutelare gli azionisti di minoranza. Lo ha dichiarato stamane il ministro del Tesoro Giuliano Amato, nel corso di un'audizione al Senato, e lo ha ripetuto il premier in visita allo Smau di Milano. "Amato ha concordato con me la sua dichiarazione. Ma a volte sono stupito del modo in cui si discute di questioni scarsamente conosciute. La *golden share* è regolata dalle legge. Noi possiamo usare poteri di veto di fronte alla comunicazione ufficiale di decisioni di scissione, di accorpamento". Il Consiglio di amministrazione di Telecom qualche giorno fa aveva discusso un piano programmatico e il governo non era intervenuto. Perché, ha ribadito D'Alema, "Nei confronti di un programma noi non possiamo opporre alcun veto". L'esecutivo, insomma, ha intenzione di difendere "i suoi diritti", anche attraverso l'uso "dei propri poteri speciali": questo perché, ha spiegato il responsabile del Tesoro, il piano presentato qualche giorno fa da Roberto Colaninno differisce, sia nei contenuti sia nella architettura finanziaria, da quello annunciato al momento dell'offerta pubblica di acquisto di Olivetti su Telecom e quindi rischia di danneggiare i piccoli risparmiatori.» *D'Alema: "Telecom, pronti a usare la golden share"*, «La Repubblica», 1° ottobre 1999.

365 Senato della Repubblica, XIII legislatura, 10° Commissione permanente (Industria, commercio, turismo), Indagine conoscitiva sul processo di privatizzazione delle imprese pubbliche e a partecipazione statale, 5° resoconto stenografico, 7 ottobre 1999.

a tale organo riguardo all'avventurosa operazione che lo aveva visto protagonista e – cosa che per noi rileva particolarmente – per fugare alcuni aspetti di essa che sembravano preoccupare particolarmente la classe politica italiana del tempo: la possibile *diminutio* di un'azienda internazionalmente rilevante come Telecom, in primis, e la potenziale riduzione dell'occupazione che sembrava potesse derivare dalle scelte della nuova gestione. Gestione che, come avremo modo di appurare anche dal resoconto del medesimo Colaninno, aveva in mente in maniera forte, fondamentale, l'obiettivo della massimizzazione dei profitti già nel breve termine e invece meno – per quanto qualche accenno in merito pure non mancò nella «arringa» del dirigente – l'opportunità più politica di fare di Telecom un campione italiano delle telecomunicazioni in ambito internazionale.

Già nell'apertura introduttiva di seduta fatta dal presidente di Commissione, Leonardo Caponi (Rifondazione comunista) – che già *supra* avevamo incontrato e che era stato molto attivo, come lui stesso ricorderà, in fase di approvazione del disegno di legge sulla *golden share* – riscontriamo, dietro al tono accomodante, una certa apprensione per quello che sarebbe potuto derivare, in un'azienda di rilievo come Telecom, a seguito della sostanziale perdita del controllo pubblico su un settore tanto strategicamente rilevante. Caponi affermò infatti che «l'intendimento» che aveva motivato l'invito rivolto al signor Colaninno non aveva «carattere ostile né tantomeno indagatorio». Ciò che aveva mosso il Parlamento e, per conto di questo, la Commissione industria del Senato, era piuttosto «l'interesse e l'attenzione rivolti all'assetto della più grande impresa italiana nel campo della telefonia, settore cruciale e strategico per la vita e per il futuro del nostro Paese». Per tale motivo, era «dovere del Parlamento farsi interprete di interrogativi anche preoccupati aventi per oggetto le vicende inerenti la ristrutturazione dell'assetto aziendale del gruppo», vicende che – come ricordava appunto Caponi – in quegli stessi giorni avevano avuto «larghissima eco» sui giornali, all'interno dei mezzi di comunicazione in generale e nella stessa opinione pubblica. Il presidente di commissione intendeva dunque «riproporre in avvio di seduta alcuni di tali interrogativi».

La prima domanda riguardava l'eventuale scorporo di TIM da Telecom. «Perché rompere una sinergia? Perché muoversi in senso contrario alla tendenza di tutte le grandi imprese che non soltanto cercano di mettere in connessione tra loro i vari pezzi dell'impresa, ma tendono anche a realizzare una massa critica per diventare più forti e più competitive?» E ancora, perché TIM, che rappresentava «il pezzo pregiato della collezione», veniva affidata a una società coperta di debiti – «lo dico brutalmente» aggiunse Caponi – come Tecnost?

Altra domanda che il presidente di commissione rivolse a Colaninno fu se davvero esistesse, come era stato detto, l'intenzione di vendere Telecom, «forse la parte meno pregiata e meno redditizia dell'impresa». Infine: sembrava molto diffusa l'idea che dietro quel piano di ristrutturazione aziendale vi fosse «non tanto una filosofia di sviluppo produttivo e finanziario quanto l'esigenza di fronteggiare i cospicui debiti accumulati per l'offerta pubblica di acquisto».

Domande tra loro diverse e composite, che sembrano d'altra parte piuttosto univoche nel mostrarci la radice essenziale delle preoccupazioni che muovevano la classe dirigente italiana, ossia il fatto che a una debolezza potenziale del Gruppo Telecom sarebbe necessariamente corrisposto un arretramento di quella «azienda Italia» di cui già anni prima parlava Franco Nobili, nel suo complesso.

Domande, poi, a cui Colaninno risponderà solo in parte, mostrando la bontà teorica dei piani di sviluppo predisposti dalla sua amministrazione, per l'azienda, a cui tuttavia i risultati ottenuti negli anni (e mostrati già in apertura di paragrafo) non possono che condurre il giudizio verso una sostanziale bocciatura, almeno per quanto riguarda la tutela degli interessi pubblici di quel «patrimonio dell'Italia» che era Telecom – come il dirigente stesso arrivò a definire il gruppo governava.

Prima di esaminare la replica di Colaninno, tuttavia, occorre precisare che ciò che si andrà ad analizzare in questa sede non saranno tanto gli aspetti più tecnici delle sue affermazioni (ad

esempio, una lunga disamina venne dedicata alla fissazione o meno del rapporto di concambio per le azioni dei vari titoli), il cui contenuto esula sia dalle competenze specifiche di chi scrive che dall'ambito di ricerca prescelto. Ciò che piuttosto, e ancora una volta, si andrà a osservare sarà la posizione specifica di Telecom e della sua nuova dirigenza rispetto alla gestione strategica di un'azienda fondamentale per l'interesse nazionale italiano. Una visione più generale, dunque, che del resto emerge chiaramente dall'esposizione di Colaninno, il quale doveva avere perfetta cognizione del rilievo «geopolitico» dell'azienda che si trovava a dirigere, ma che aveva del resto ancora maggiore contezza riguardo a quello che era il suo obiettivo primario come dirigente: fare utili.

Nel corso della propria esposizione, Colaninno si espresse a riguardo in maniera anche implicita, ma chiarissima, infatti. Solo per portare alcuni esempi, il dirigente affermò di non fare «il manager per comparire sui giornali o per viaggiare in prima classe», ma per ottenere «risultati»; la sua storia era del resto fatta, fino a quel momento, di successi, e il successo a suo avviso risultava «misurabile dagli utili raggiunti». Egli parlò poi di «quattrini», specificando di aver «sempre gestito aziende che hanno guadagnato soldi» e di trovarsi allora per le mani «un'azienda fantastica», una vera e propria «macchina da soldi», appunto.

Allo stesso modo, la gestione di aspetti cruciali quali quello richiamato sopra dal presidente di Commissione, Caponi, sull'ingente debito di Tecnost e sul perché un'azienda tanto fragile fosse stata chiamata a gestire «il pezzo pregiato» del gruppo, veniva spiegata da Colaninno con l'evidente interesse a capitalizzare il più possibile dall'acquisto, remunerando gli azionisti con abbondanti dividendi, senza preoccuparsi tuttavia della stabilità a lungo termine dell'azienda. Questo risulta evidente, ad esempio, dalla maniera con cui il presidente di TI si rivolge al debito della controllata Tecnost, affermando che «la condizione di essere proprietari del 51 per cento» delle azioni del Gruppo «avesse comportato un'esposizione debitoria importante, ma assolutamente sostenibile, di circa 28.000 miliardi». Non si trattava in quel caso di debiti bancari, «ma di obbligazioni a cinque e a dieci anni» con un tasso variabile compreso tra il 4,9 per cento e «un massimo del 5,6 per cento». Ciò significava – ed è proprio questo che ci fa comprendere le intenzioni speculative della cordata di Colaninno rispetto a Telecom Italia – «che nessuno può chiederci domani il rientro». Il fatto di poter rimandare a cinque o anche dieci anni il momento – letteralmente – della «resa dei conti» significava per il nuovo presidente di TI domandarsi se fosse «ancora obbligatorio e conveniente fondere Tecnost con Telecom». La risposta era semplice: no. Mantenere il debito in Tecnost significava, infatti, «non impegnare i flussi di cassa di Telecom e di TIM per il pagamento di questo debito e destinarli invece agli investimenti, al pagamento dei dividendi e ad altre operazioni che si possono presentare». Lo stesso concetto veniva poi ribadito ancora, più avanti, allorché lo stesso Colaninno giungeva ad affermare: «il problema del debito rimandiamolo poi a quando la prima tranche scadrà», mostrando poi cosa sarebbe successo, a quel punto: cedere, cioè, una porzione proprio di TIM per ripianare parte del debito e rifinanziarne la porzione restante. Il fatto di possedere il 60% di TIM comportava in effetti la possibilità di cedere un ulteriore 9% di proprietà, senza con questo perdere la maggioranza delle azioni. Tale riserva avrebbe così permesso «un calo sostanziale del debito da 28.000 a 18.000 miliardi», mentre i debiti restanti avrebbero potuto essere saldati attraverso i dividendi nei successivi cinque anni o, più probabilmente, «essere rinnovati». Colaninno ribadiva a quel punto, dunque, ancora una volta che il debito non rappresentasse per la nuova gestione «fonte di preoccupazione», essendo TIM e Telecom Italia «in grado di produrre cassa per 20.000 miliardi all'anno» e trattandosi quindi di aziende con «straordinari livelli di redditività». Una strategia probabilmente razionale, ma certo poco lungimirante e, soprattutto, certo non interessata a rendere solide le fondamenta di un gruppo assolutamente strategico per l'interesse nazionale italiano. Cosa in parte legittima, se si considera che, nel suo mandato, Colaninno non doveva rispondere direttamente al popolo italiano, quanto piuttosto ai propri azionisti, specie a quelli maggiori. E proprio in questo risiedeva il problema fondamentale:

nell'averne esposto un gruppo tanto rilevante per gli interessi pubblici ad attività speculative allora solo paventate, ma certificate, oggi, dai dati inconfutabili mostrati in apertura di paragrafo.

Una considerazione simile veniva espressa proprio in quella sede, da un membro della Commissione, appartenente a Forza Italia, il senatore Nicolò Sella di Monteluca, il quale ricordò, significativamente: «non sta certo a noi, né come Commissione né come Parlamento né come Governo, giudicare il comportamento della Telecom in questo campo. Rimane il mercato, che è l'arbitro in questo tipo di struttura e nel sistema liberale che ci siamo dati». E aggiunse, poi, in maniera ancora più pertinente:

Il ministro Amato qualche giorno fa parlava qui in Senato di un'altra grande società e del ruolo del Governo [...]. Rimasi piuttosto sorpreso, perché se in questi due anni la situazione è diventata quella attuale, significa che è il Governo che ha permesso di muoversi in questo modo. Se la Telecom o la Tecnost non commettono illeciti, ma si muovono entro limiti e parametri legali, chi ha introdotto questi ultimi parametri è responsabile della situazione. Ricordo che il Governo in questi mesi ha messo in opera l'*Authority*, le ha dato regole di funzionamento, ha creato l'istituto della *golden share* ed ha messo in ordine il suo regolamento, ha dato regole nuove di *corporate governance* da utilizzare in borsa [...], ha scelto il nocciolo duro quando ha venduto le azioni, ha addirittura imposto i propri criteri di vendita. Insomma, il Governo ha avuto tutte le possibilità per creare un mercato liberale. Abbiamo ora un'azienda sotto attacco da parte di stampa e di azionisti; è un problema del mercato e, se non commette nulla di illegale, vuol dire che le regole stabilite precedentemente dal Governo non erano corrette.

Due considerazioni sembrano importanti, a questo proposito.

La prima riguarda la tendenza – tipica dei liberali e che abbiamo avuto modo di osservare spesso nel corso del presente scritto – a considerare il Mercato sempre efficiente e, invece, lo Stato (in questo caso nella veste di regolatore) molto spesso inefficiente. Quanto il senatore Di Monteluca afferma che se Telecom Italia si trovava allora sotto attacco, pur non commettendo alcunché di illegale, allora significava che le regole stabilite dal Governo non fossero corrette, esprime un giudizio implicitamente ideologico, quasi dogmatico.

La seconda considerazione tocca invece la correttezza non generale, ma specifica, del suo sillogismo. Lo Stato, attraverso i vari governi che si erano succeduti in quegli anni – e, certo, lo abbiamo di frequente ricordato, dietro l'ineludibile pressione del «vincolo esterno» europeo – aveva creato la cornice giuridica e posto a più riprese le condizioni di vendita, di acquisto, di gestione delle ex imprese partecipate, divenute nel 1992 società per azioni. La conseguenza era logica e necessaria: se il Gruppo Telecom si trovava in una situazione potenzialmente rischiosa per l'interesse nazionale, questo significava, sì, «che le regole stabilite precedentemente dal Governo non erano corrette».

Il fatto che un gruppo operante in un settore già allora strategico (e il cui rilievo non solo economico, ma prettamente geopolitico non avrebbe fatto che aumentare, da allora) sia stato esposto in tale maniera alla speculazione privata, impedendogli di divenire qualcosa di simile a ciò che ad esempio l'ENI è oggi per il Paese: non solo una azienda finanziariamente solida, economicamente produttiva e legata a principi del libero mercato, ma anche una sorta di testa di ponte per gli interessi italiani nel mondo, specie nell'area del bacino mediterraneo... il non essere riusciti dunque a conciliare, nelle sorti di Telecom, interesse pubblico e privato rappresenta l'esatto fallimento di quella scommessa fatta da Bernabé – e di cui sopra si è riferito – su di una «Telecom Valley italiana».

La consapevolezza relativa all'importanza di TI non solo per i suoi azionisti, ma per l'intero Paese, era del resto bene avvertita, come testimonia tutto quanto detto sopra, fino adesso, e come dimostrano poi anche alcune esplicite affermazioni del medesimo Colaninno. Questi, durante la seduta in esame, affermò infatti che Telecom Italia fosse «una grandissima azienda, [...] un'azienda strategica per il Sistema Paese», in quanto portava «produttività, nuove

metodologie e nuovi servizi». Proprio per questo il Gruppo necessitava del «supporto del Paese». Ancora più chiaramente, poi, leggiamo:

[...] oggi stiamo giocando una partita importante anche per il Paese. Non voglio mollare di fronte alla concorrenza, specialmente estera, che segue, giustamente, il proprio interesse, perché voglio difendere gli interessi degli azionisti ma anche quelli del nostro Paese.

Va poi perlomeno ricordato che i medesimi sentimenti fossero condivisi anche dagli stessi senatori che a Colaninno rivolgevano le proprie domande. Molte furono quelle relative alla *golden share* e al suo possibile futuro utilizzo, ad esempio; il che ci permette di comprendere quanto radicata fosse la concezione di Telecom (e non solo) intesa non come normale società per azioni, ma come vero e proprio bene pubblico.

Mario d'Urso (Rinnovo italiano, gruppo della coalizione de L'Ulivo) chiese per primo cosa Colaninno pensasse «sul possibile uso della *golden share*». A questo proposito il presidente di Telecom dapprima escludeva l'eventualità, per semplici ragioni tecniche: «Non credo che la *golden share* possa essere applicata all'interno della nostra struttura, perché non è che la scissione [tra TIM e Telecom] porti TIM fuori dal nostro perimetro. Oggi l'azionista di maggioranza di TIM è l'Olivetti-Tecnost, perché ha il 52 per cento di Telecom e quest'ultima ha il 60 per cento di TIM. È lo stesso azionista, si modifica la posizione, ma non modificano le percentuali [...]. Quindi, non vendiamo a terzi, non portiamo le azioni di TIM ad una terza società. Tutto rimane dentro il nostro perimetro. I nostri legali ci hanno detto che in questo caso la *golden share* non trova applicazione». Poi, però, a fronte delle analoghe sollecitazioni di altri senatori, Colaninno si vedeva costretto a esporsi maggiormente, manifestando anche, in certa misura, il proprio convincimenti personali, a riguardo.

«Lei crede nello strumento della *golden share*?» gli domandò infatti il senatore Sella di Monteluca. Al che, il dirigente rispose di ritenere la *golden share* quale «uno strumento che frena la libertà imprenditoriale» e che ci fosse allora bisogno – soprattutto in Italia – invece «di regole fissate dall'Autorità che controlla questo mercato»; aggiungendo, infine: «Credo che anche noi dovremo seguire un processo di aggiornamento e di allineamento con i mercati, perché forse non siamo ancora abituati a misurarci con le regole di altri paesi».

Fu però poi ancora il senatore D'Onofrio (appartenente alla Ccd, gruppo di ispirazione cattolica vicino a Forza Italia) a insistere sul tema, al che Colaninno si dovette sbilanciare ancora un poco. D'Onofrio svolse infatti un ragionamento lineare, ma per noi piuttosto significativo, in quanto si pone le stesse domande che ci hanno spinto, al principio, a occuparci della presente ricerca. Leggiamo:

Lei afferma che, poiché la proposta di scissione di TIM da Telecom Italia non fa uscire la società di telefonia mobile dal circuito del potere decisionale, non vi sono regole al di là di quelle previste dalla legge. Ma mi interessa anche un altro punto, quello politicamente più rilevante. È ancora ipotizzabile la *golden share* come strumento di rapporto tra lo Stato e il mercato, tra il Governo e l'economia? È ancora possibile un tratto, seppur minimo, di sovranità in ordine ai settori economici strategici? È ipotizzabile che si possa totalmente privare il potere politico di un qualunque strumento di difesa dei settori da esso ritenuti strategici o tutto deve essere affidato alla libera contrattazione del mercato? Proprio in tal senso io sono favorevole affinché rimanga lo strumento della *golden share* e, siccome alla Camera stiamo discutendo sulla revisione della legge che la prevede, a mio avviso essa diventa molto più importante della legge elettorale, che pure ci appassiona molto, perché in fin dei conti la nostra elezione dipende proprio dalla sua formulazione. La questione inerente la *golden share* investe, a mio avviso, il futuro del Paese e statuisce se esista un rapporto tra potere politico ed economico.

La risposta di Colaninno a tali importanti quesiti appare in buona parte prevedibile. Egli sostenne infatti con decisione la libertà del Mercato, asserendo che questo dovesse essere lasciato «libero di operare, al di là di un intervento dello Stato», che si dovesse «sempre tenere presente la libertà dell'economia e dell'imprenditoria» e che il controllo su di esse

dovesse essere piuttosto esercitato «attraverso gli organismi preposti, cioè la Consob, la magistratura e la Guardia di finanza, e non per mezzo del Parlamento». «Come cittadino – affermò ancora Colaninno – vorrei vivere in un Paese in cui il Governo fissi le regole e in cui esistano Autorità che ne controllano il funzionamento, ma il Governo non deve interferire». Un'idea, come si può vedere, perfettamente aderente ai principi dell'economia di mercato dominanti in quel periodo, all'ideale neoliberista che si era andato affermando anche nel Vecchio continente, a partire dagli anni Ottanta del XX secolo e che prevedeva uno Stato essenziale, votato alla tutela del risparmio e degli investimenti, i cui apparati politici fossero perfettamente separati dagli affari economici, alla cui vigilanza fossero preposti organismi indipendenti. Un'idea corretta, in linea di principio, ma che – come tutte – se portata all'eccesso finiva per mostrare i propri inevitabili limiti. Riguardo a questo può essere utile mostrare l'intervento dello stesso presidente di Commissione, Caponi, il quale ricordò come la *golden share* non avesse «nulla a che vedere» con i semplici interessi degli azionisti di minoranza. La ragione della sua esistenza si doveva alla presenza di «settori strategici di rilevante interesse per la pubblica opinione» e alla possibilità conseguente «che le logiche del mercato» confliggevano «con l'interesse pubblico e con quello nazionale». In quei casi, secondo Caponi, era del tutto legittimo che lo Stato si riservasse dei poteri speciali («che tra l'altro hanno anche carattere temporaneo») per «evitare che le logiche di mercato applicate ad un'impresa strategica che rappresenta anche l'interesse della collettività possano entrare in collisione con il pubblico interesse». E a tal proposito ricordava di come la stessa *golden share* fosse stata «inventata dalla signora Thatcher» e di quanto questa non potesse certo «essere tacciata di statalismo». Eppure, «anche il primo ministro britannico, nell'opera di liberalizzazione e di deregolamentazione nell'Inghilterra degli anni Ottanta, riteneva che tale processo di privatizzazione non dovesse entrare troppo apertamente in collisione con le esigenze popolari, con gli interessi nazionali, con un interesse collettivo che lo Stato, in quanto espressione della collettività, doveva riservarsi di proteggere».

In conclusione, sembra rilevante mostrare un paio di accenni relativi alla posizione specifica del governo, in ordine alla vicenda Telecom, e in particolare al ruolo rivestito in essa dal suo Primo ministro, D'Alema.

Si è detto sopra di quanto Palazzo Chigi avesse influito nella scelta definitiva di non opporsi alla scalata ostile guidata da Colaninno. Di questo abbiamo trovato traccia nelle memorie di alcuni protagonisti del tempo – Bernabé e Draghi, su tutti – oltre che nelle cronache giornalistiche dell'epoca. Immaginare una simile prospettiva non risulta del resto troppo arduo: basti pensare alle ripetute ingerenze della politica in tema economico descritte sopra, da quelle del governo Craxi nell'affare SME, a ritroso, lungo tutta la storia unitaria del Paese. Nella seduta di commissione di cui si sta trattando troviamo poi – appunto – due riferimenti espliciti a tale peculiare aspetto della vicenda. Il primo, sollecitato ancora da Sella di Monteluca, il quale si rivolse a Colaninno domandando cosa si fossero detti lui e D'Alema nel corso di una precedente riunione; il secondo costituito da un commento vagamente criptico, ma comunque significativo, del senatore De Carolis (Ds).

Riguardo al primo, Colaninno – che doveva avere colto il sottinteso nella domanda del senatore – affermò recisamente che «nel corso dell'OPA» il governo non avesse «esercitato la minima pressione, la minima interferenza», e avesse invece «mantenuto un comportamento conforme alla deontologia di mercato, al rispetto delle regole e al ruolo regolatore di comportamenti», concludendo con una frase che – a guardarla sotto una certa prospettiva – risulta piuttosto tagliente: «Il Governo non ha fatto nulla». Cosa in effetti difficilmente contestabile, questa, dato che l'intervento del governo si era manifestato – nell'ultimo atto della vicenda – proprio nel non intervento nella famosa e già citata ultima seduta del consiglio di amministrazione, in cui il Tesoro venne portato a non esercitare il proprio diritto di veto.

Il secondo accenno è, come anticipato, del senatore De Carolis, membro dei Ds e dunque compagno di partito del presidente D'Alema, il quale ricordò come quella commissione

avesse «già scommesso sulla professionalità del signor Colaninno» e che «all'inizio della legislatura» fosse anzi andata «ben oltre quella che potrebbe essere solo una dimostrazione di fiducia». Parole abbastanza eloquenti, queste, soprattutto se lette alla luce di un più generale sostegno politico a quella che veniva intesa allora come la nuova classe imprenditrice italiana, a quei «capitani coraggiosi» di cui si è detto prima. Tanto più che De Carolis faceva poi, subito dopo, un riferimento esplicito a questa prospettiva, affermando di approvare personalmente il piano industriale di Colaninno, che gli pareva positivo soprattutto perché non lasciava «presagire tutte quelle forme di assistenzialismo che anche in questa Commissione abbiamo sentito richiamare da quel tanto decantato “piccolo mondo antico”».

Conclusioni

Ciò che emerge in maniera manifesta dalla ricostruzione qui sopra svolta è un quadro piuttosto esauriente sia del contesto specifico in cui si venne a collocare la stagione delle privatizzazioni italiane, sia delle cause fondamentali che fecero loro da naturale propulsore, sia, infine, della ricchezza di posizioni che, a loro volta, si distinsero all'interno del panorama politico ed economico nazionale, a loro proposito.

Per quanto la prossimità cronologica dei fatti impedisca ancora il recepimento di tutti i singoli momenti e particolari che caratterizzarono le dinamiche sinora descritte, pure gli elementi in nostro possesso paiono sufficienti per trarre delle conclusioni solide – si ritiene – di ciò che quel decennio, sotto molti aspetti eccezionale, rappresentò.

Per comprendere una simile stagione occorre partire da ciò che la precedette: innanzitutto, la crisi del fordismo degli anni Settanta, iniziata simbolicamente con l'abbandono del sistema di Bretton Woods da parte degli Stati Uniti, nel giorno dell'Assunta nel 1971, consolidata dalla conseguente guerra delle valute che si scatenò in reazione a una simile scelta, aggravata dal primo «Shock petrolifero» (1973) e definitivamente sancita dal secondo (1979).

Come sostenuto da Franco Nobili, in uno dei documenti che abbiamo scorso all'interno della nostra indagine, tutti questi sconvolgimenti politici, economici e finanziari ingenerarono, a partire dal decennio successivo, una reazione inevitabile, opposta e di pari entità. Agevolata e sospinta dalla rapidità e la pervasività del progresso tecnologico, la globalizzazione dei mercati si affermò come necessaria risposta a tali complesse dinamiche, manifestandosi dal principio come un fenomeno talmente vasto e potente che nessuno Stato, da solo, poteva pensare di governarlo (il pensiero è di Jacques Delors) e l'adattamento al quale, da parte dei singoli sistemi produttivi nazionali, si manifestava (come affermato ancora da Franco Nobili), non come una questione legata alle possibilità, ma alla stessa sopravvivenza di ciascuna realtà economica nazionale.

In relazione a tale spontaneo, incontrollabile, allargamento spaziale dei mercati – cui seguiva, parallelamente e paradossalmente, un conseguente restringimento temporale: dei tempi, cioè, entro cui ciascun attore aveva facoltà di intervenire efficacemente sugli stessi – il tema fondamentale individuato dalle autorità europee e, di conseguenza, italiane, divenne il rapporto tra Stato e Mercato; il differente ruolo, cioè, che doveva spettare, all'interno del sistema produttivo nazionale, all'impresa pubblica e a quella privata.

Questione, questa, che in certe parti nel mondo aveva assunto toni pure ideologici che in Italia ebbero, sì, una certa eco, ma che, per via delle specifiche peculiarità economiche e anche culturali nazionali, di fatto non attecchirono, almeno non ai livelli in cui operativamente si andava a decidere sulla questione.

Tuttavia, come alcuni dirigenti pubblici e uomini politici italiani del tempo fecero notare, la questione avrebbe dovuto essere posta, piuttosto che in termini di tipo di proprietà, in una logica, invece, dimensionale: in Italia, storicamente, il grande capitale privato era mancato, per ragioni strutturali e culturali assieme, e la grande industria nazionale era stata dunque sostenuta, quasi dal principio, dallo Stato, dal Pubblico, non seguendo tuttavia – almeno in origine – logiche e perversioni stataliste che si conosceranno invece ad altre latitudini. L'apparato era stato organizzato, piuttosto, attraverso un complesso e anche evoluto sistema di partecipazioni statali, che facendo dell'azionista statale una sorta di orientatore del mercato, permetteva – e anzi, sollecitava – l'ingresso all'azionariato anche ai privati, anche in proporzione maggioritaria.

Sebbene la già citata crisi degli anni Settanta avesse condotto le aziende partecipate a un progressivo deterioramento sia della propria salute finanziaria che – più grave ancora – della propria capacità di gestione – complice in questo la debolezza, anche quella strutturale, di un

sistema politico nazionale incapace di compiere scelte lungimiranti ma impopolari – nonostante questo il sistema originario era ben congegnato e, con i dovuti ammodernamenti e quella dose di coraggio e vasto consenso che tuttavia appunto mancavano in maniera diffusa nel Paese, si sarebbe potuto adattare tale sistema ai tempi nuovi che si andavano preparando.

La consapevolezza di tutte queste dinamiche traspare dalle parole di alcuni uomini politici e dirigenti pubblici italiani del periodo, ma i problemi sopra descritti impedirono poi l'attuazione di quei programmi di largo respiro che pure vennero predisposti a partire dai primi anni Ottanta (li abbiamo visti) e che avrebbero potuto far cogliere all'Italia il grande cambiamento della globalizzazione in posizione non di oggetto, bensì di soggetto attivo all'interno di tali superiori dinamiche internazionali.

L'Italia conosceva allora – e tale specificità si sarebbe da allora sempre più venuta a sviluppare – una struttura produttiva fortemente improntata alla piccola-media impresa, nel settore privato soprattutto, e questo era stato accettato in passato proprio perché il settore pubblico aveva avuto la possibilità, oltre che la disponibilità, di sostituirsi appunto ai privati nella creazione e nello sviluppo di una grande industria nazionale. Ora, però, con il progressivo rialzo dei tassi di interesse internazionali, con la globalizzazione dei mercati, con l'accelerazione di dinamiche economiche e finanziarie nuove, con la conseguente sempre maggiore attenzione delle autorità europee ai vincoli di bilancio, in vista della creazione di quella Unione Economica e Monetaria che da Maastricht avrebbe presto condotto sino all'adozione della moneta unica sul continente, ciò non si rivelava più possibile, perlomeno non nelle forme conosciute sino a quel momento.

Era necessario allora fare entrare in maniera più decisa, composita e moderna il capitale privato nella grande industria italiana.

Il tema non era, dunque, necessariamente, quello di trasformare in blocco il sistema delle partecipate statali in sistema a esclusiva proprietà privata, anche perché, come ammesso a più riprese da alcuni dei più accesi – ma pure intellettualmente onesti – sostenitori del libero mercato, in Italia non esisteva un capitale privato tale da sostenere lo sforzo produttivo nazionale nel suo complesso. Lo si era visto già in occasione della grande crisi finanziaria del 1929 e se ne ebbe poi la riprova al momento della verità, proprio nel decennio delle privatizzazioni italiane: si pensi al «nocciolino» e alla manifesta debolezza del «piccolo mondo antico» che si conobbero in seno alla vicenda Telecom.

Il vero fulcro della questione divenivano, dunque, il ritorno ai principi di economicità delle imprese partecipate; la dismissione effettiva di quei settori non ritenuti strategici per l'interesse nazionale; il progressivo ingresso, sì, del capitale privato nelle aziende partecipate, ma non con finalità meramente speculative, bensì in un'ottica di reciproco sostegno fra Pubblico e Privato, alla ricerca certo di una massimizzazione del profitto, ma sempre nell'interesse superiore di quello che alcuni chiameranno «Sistema Italia» e altri, assonantemente, definiranno come «Azienda Italia»: il Paese, insomma, nel suo complesso, calato in un contesto infine globale e messo dunque a confronto con altri sistemi diversi e concorrenti.

L'accelerazione del progetto di integrazione europea conosciuta a partire dal 1985, con l'insediamento a Bruxelles della Commissione Delors, e condizionato in maniera definitiva e repentina del crollo del Muro di Berlino, sul morire del decennio, condussero tuttavia l'Italia verso una condizione già altre volte sperimentata in passato, sommamente sgradita, di sostanziale impotenza: il Paese diveniva a quel punto, infatti, oggetto delle dinamiche in atto, completamente privato della più piccola possibilità di incidervi direttamente (si pensi, anche soltanto da un punto di vista politico, a quella sorta di epigrafe sulle velleità continentali di Roma che fu la celebre frase pronunciata dal ministro degli Esteri tedesco, Genscher, all'omologo italiano, De Michelis: «*You are not part of the game*»).

Se si intendeva, come si intendeva, partecipare al grandioso progetto politico, economico e monetario europeo, occorreva infatti rientrare negli stretti e rigorosi parametri del Trattato di

Maastricht. A quel punto, dunque, come già successo in passato, le esigenze politiche andavano a sopravanzare quelle economiche nel Paese: era ciò che in altra occasione Giulio Andreotti aveva definito «il primato della politica sull'economia», del potere *de jure* sul potere *de facto*, secondo un'altra definizione – meno nota, forse, ma ugualmente efficace – di Silva.

In buona sostanza, la questione fondamentale si spostava dalla necessità di sviluppare un adeguato dimensionamento delle imprese italiane – mantenendole, si badi bene, entro il sistema esistente e già ben collaudato, di un'economia mista come quella strutturata in Italia dal 1933 in poi – a quello, più banale e di breve periodo, di «fare cassa», dismettendo il più possibile le imprese che generavano perdita per i conti dello Stato e, inevitabilmente, dunque, sacrificare anche quei «gioielli di famiglia» che risultavano maggiormente appetiti sul mercato e dunque, potenzialmente, più redditizi per l'azionista statale.

Tale logica, riconducibile al – e semplificabile nel – concetto di «vincolo esterno» europeo, teorizzato in origine da Donato Menichella e divenuto, nel corso del secondo dopoguerra, sorta di costante della storia economica e politica italiana, rappresentò la ragione fondamentale di quel parziale, ma sostanziale, insuccesso che fu appunto la stagione delle privatizzazioni in Italia. Stagione che, nel presente scritto, abbiamo voluto ricomprendere nel decennio che va dal 1992 (Trattato fondativo dell'Unione Europea e trasformazione delle partecipate statali in società per azioni) al 2002 (introduzione ufficiale dell'euro sul continente e definitiva dismissione dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale), ma la cui ombra è senz'altro più ampia e i cui prodromi e i cui effetti ricadono sia nel decennio Ottanta del XX secolo che nella prima decade (e oltre) del nuovo millennio.

Come già accennato, e come del resto è evidente – non potendosi dare altrimenti – il presente scritto ha inteso indagare solo alcune delle traiettorie possibili legate a tale più ampio affresco. In particolare, si è cercato di chiarire: il ruolo che la concezione teorica e anche ideologica dei compiti spettanti a Pubblico e Privato in economia poteva avere fattivamente svolto, nel periodo di nostro interesse; l'esistenza di ragionamenti di «geopolitica economica»³⁶⁶ legati al discorso su privatizzazioni e nazionalizzazioni di imprese rientranti in quell'ottica – per certi versi sfuggente, ma reale ed effettivamente dibattuta – di un superiore interesse nazionale; infine, gli eventuali adattamenti che la classe dirigente italiana del tempo potesse aver predisposto al fine di tutelare appunto il pubblico interesse (e la propria stessa capacità di influenza) a fronte di un contesto storico che vieppiù faceva in modo di condurre la politica lontana dal potenziale controllo di settori – strategici e non – dell'apparato industriale nazionale.

Si ritiene, pur nei limiti di una ricostruzione storica tanto ambiziosa e comunque condizionata dallo stretto margine temporale che la separa dagli avvenimenti descritti – e pure dal particolare periodo storico in cui si è trovata a svolgersi, con una pandemia in atto e i conseguenti disagi imposti al lavoro di ricerca – si ritiene dunque, come detto, di avere trovato risposta a tutti i quesiti sopra esposti.

Possiamo dire che, no, la pure esistente e influente corrente ideologica così detta «neoliberista» non giunse mai a condizionare in maniera decisiva le scelte operate della classe dirigente del periodo, in materia di privatizzazioni. Certo, essa condizionò vieppiù e in maniera progressivamente più forte il pubblico dibattito e generò un contesto culturale senza il quale non si sarebbero potute fare scelte di dimensione epocale, quali quelle avvenute in Italia in quel periodo, peraltro in un lasso temporale così breve.

Tuttavia, in Italia non vi fu mai, anche prima del decennio Novanta del Novecento, una opposizione ideologica rilevante a un'economia maggiormente improntata ai principi del libero mercato; semmai una concezione realistica – o, se si vuole, pessimistica – riguardo ai limiti strutturali che in Italia avevano impedito storicamente l'affermazione di un sistema

366 La definizione è di Carlo Jean. Cfr. C. Jean, *Geopolitica economica*, Milano, Franco Angeli, 2008.

produttivo fondato sulla esclusiva – o, quantomeno, principale – energia del grande capitale privato.

Segno più evidente di questo è che nel nostro Paese, lungo tutto il periodo storico indicato, pure nel ripetuto, frequente, succedersi di diversi governi, anche di collocazione politica differentissima, si riesca a riscontrare una sostanziale uniformità in materia legislativa, in merito al tema delle privatizzazioni.

Una legislazione che, sì, aprì progressivamente il sistema economico nazionale al Mercato, cosa che del resto, come detto, era di fatto inevitabile, ma che, anche – e qui veniamo al secondo e al terzo dei punti che ci eravamo prefissi di indagare – studiò degli accorgimenti specifici e delle strategie attraverso i quali mantenere in essere la propria capacità di condizionare le scelte economiche industriali del Paese, tutelando così quell'interesse nazionale di cui si è detto e che era rappresentato da precisi e delineati comparti produttivi, ritenuti strategici per lo sviluppo del Paese e la sua stessa possibilità di competere da pari a livello globale, o quantomeno continentale.

Su tutti i provvedimenti adottati spicca di certo la «*golden share*», istituto giuridico introdotto in Italia nel 1994 e la cui portata potenziale venne inizialmente di molto estesa, sia da un punto di vista spaziale che temporale, in maniera non spiegabile altrimenti che con una visione appunto strategica, geopolitica, dell'economia, da parte della classe dirigente italiana del tempo.

Ciò emerge, del resto, in maniera piuttosto chiara, dai documenti esaminati nel corso della presente ricostruzione e, in particolare – ma non solo – da quella ricca serie di atti parlamentari e delle commissioni interne al Parlamento, conservati presso gli archivi storici di Camera e Senato. In tale sede si ragionò con frequenza, e in maniera anche molto competente e approfondita, proprio sulle dinamiche strategiche che avrebbero dovuto guidare le scelte del Paese, in tema di politica industriale.

Chiarite dunque le finalità, restano ancora da spiegare alcune delle metodologie utilizzate.

Si sente di dover precisare, infatti, come nel corso della presente ricostruzione si sia scelto consapevolmente di mantenersi estranei rispetto a una analisi più o meno approfondita di tutti quegli interessi particolari che, pure, certamente caratterizzarono l'esperienza delle privatizzazioni in Italia, ma che, d'altra parte, non sembrano essere risultati infine decisivi per i suoi esiti finali. L'esistenza di tali interessi particolari emerge in maniera trasversale, quasi sempre implicita, dall'analisi storica, specie dalle cronache giornalistiche del periodo. Essa, del resto, si può in certa maniera rinvenire anche soltanto osservando le fitte interrelazioni che certi membri della classe dirigente italiana del tempo intrecciarono con esponenti della grande finanza internazionale o dai «soliti» intrecci tra politica ed economia, a livello nazionale – particolarmente evidenti, ad esempio, nella vicenda della scalata al Gruppo Telecom.

D'altra parte, come detto, simili interessi, oltre che difficilissimi da certificare con piena evidenza, sembrano poi far correre il rischio di caratterizzare in maniera dominante il ragionamento, conferendo a tutto il discorso (come visto, invece, estremamente complesso e sfaccettato) le sembianze – erronee – di una sorta di «privatizzazione all'italiana», laddove l'aggettivo va ad assumere una connotazione tipicamente negativa e stereotipata.

Che sul processo di privatizzazione degli anni Novanta intervennero logiche tipicamente nazionali – e problematiche – e che su di esse incise l'ulteriore indebolimento della politica e del sistema dei partiti, seguito allo scandalo di Mani Pulite, su tutto questo, come detto, non v'è dubbio alcuno. Che, tuttavia, al di sotto di questa superficie molto poco brillante esistano discorsi e dinamiche estremamente più sofisticati e – anche – maggiormente meritevoli di indagine, è altrettanto pacifico.

Allo stesso modo, si è scelto di non porre eccessiva enfasi sulle componenti politiche, partitiche, nazionali che operarono nel periodo considerato e che se pure si trovarono a presentare, tra di loro e a volte addirittura al proprio interno, differenze di posizione nette e definite, non riuscirono tuttavia a incidere in maniera decisiva nello scenario generale sopra

descritto. Come detto, infatti, il margine di operatività entro cui poteva muoversi la politica nazionale, nel periodo considerato, si fece progressivamente più ristretto, con il procedere degli eventi internazionali. La già accennata debolezza del sistema politico italiano risultò dunque ancor più accentuata da un contesto globale, contingente, del tutto sfavorevole all'affermazione di volontà particolari da parte sia delle forze politiche nazionali che dei loro singoli – più o meno autorevoli – rappresentanti.

Pure, nonostante questo, un'analisi delle posizioni – che come si è detto erano comunque presenti e abbastanza ben delineate all'interno della vita politica del Paese – è stata svolta all'interno del capitolo III: capitolo dedicato appunto al contesto politico, culturale e sociale in cui il fenomeno delle privatizzazioni degli anni Novanta venne infine a inserirsi.

Un aspetto su cui invece ci si è voluti concentrare, seppure – per ragioni sia di spazio che di opportunità – in maniera non approfondita, sono le conseguenze che la stagione delle privatizzazioni ingenerò in Italia, nei decenni successivi, sino ai giorni nostri. Aspetto che si ritiene fondamentale, quest'ultimo, e che dà a tutta la ricerca sin qui svolta un significato profondo, poiché si ritiene che ciascuna ricostruzione degli eventi passati risulti più o meno rilevante nella misura in cui riesca a condurre anche degli insegnamenti relativi al tempo presente.

Ora, posto che l'esperienza degli anni Novanta non modificò in maniera sostanziale, ma solo contingente, il rapporto tra Stato e Mercato in economia, in che modo potere *de jure* e potere *de facto* fecero evolvere la propria complessa e indispensabile relazione, nel tempo a venire? Attraverso quali accorgimenti si cercò di mantenere un controllo strategico del Pubblico in economia, a tutela del maggiore interesse nazionale, nonostante la perdita di sovranità monetaria da parte degli Stati membri dell'Eurozona e i numerosi e sempre più stringenti vincoli di bilancio imposti appunto dall'Unione Europea ai propri affiliati?

Particolarmente interessante da osservare risulta l'evoluzione del ruolo di un istituto come Cassa Depositi e Prestiti all'interno del panorama economico e produttivo nazionale. Il fatto che Cdp e i suoi molteplici organi operativi, finanziandosi sui mercati privati – pur agevolati in questo dalla superiore garanzia pubblica – possano andare a investire su quei settori di volta in volta ritenuti strategici per l'interesse nazionale, senza con questo incidere sulla mole del debito pubblico, rappresenta una diretta conseguenza delle dinamiche sopra descritte e un adattamento necessario e intelligente al nuovo contesto venutasi a creare a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta del Novecento.

A tal proposito sembra interessante mostrare alcune considerazioni svolte da Franco Bassanini, presidente proprio di Cdp, dal 2007 al 2015. Bassanini, si espresse a più riprese, infatti, sull'argomento, specificando i margini operativi della Cassa e dei suoi ramificati strumenti, e sottolineando, assieme, continuità e differenze rispetto al passato³⁶⁷:

Non è una nuova Iri. Non può esserlo e c'è una lunghissima lista di buone ragioni per questo. E non c'è nemmeno rischio che lo diventi in futuro. Almeno finché la legge che regola compiti, organizzazione e strumenti della Cassa Depositi e Prestiti sarà questa. [...] Sì, ci tirano per la giacchetta da molte parti. E a tutti spieghiamo che noi operiamo solo con logiche di mercato. E soprattutto che non facciamo salvataggi. E non mi pare una differenza di poco conto. [...] Le garanzie su questo sono due]. La prima è che siamo una spa che opera con risorse private. La seconda è che se li facessimo l'Ue ci riclassificherebbe immediatamente come strumenti di intervento pubblico. E automaticamente torneremmo nel perimetro della Pa aumentando il debito pubblico. Il meccanismo virtuoso che è alla base della Cassa svanirebbe.

Intervenendo poi riguardo all'ambito specifico del Fondo Strategico Italiano (oggi Cdp Equity), filiazione di Cdp precisava:

367 S. Carli, *Ma Bassanini promette: Non faremo un altro Iri la garanzia è nella Ue*, «Affari & Finanza», 8 ottobre 2012, p. 3.

Poi c'è Fsi, il Fondo Strategico Italiano, che invece funziona con una logica diversa: investe in equity di imprese medio-grandi che abbiano tre requisiti fondamentali: siano sane, ossia non in perdita; abbiano prospettive di crescita; operino in settori strategici per l'economia italiana. E per prospettive di crescita pensiamo a condizioni ben precise, per esempio privilegiando progetti di merger che portino alla costituzione di imprese più grandi e solide: dei possibili campioni nazionali.

Il Fondo Strategico Italiano nacque nel mese di giugno del 2011, con l'intenzione dichiarata di «difendere i gruppi italiani dalle scalate dei gruppi stranieri»³⁶⁸. La società, voluta «con forza» dall'allora ministro dell'Economia, Giulio Tremonti, prendeva origine sul modello del *Fond Stratégique d'Investissement* francese – creato tre anni prima – sulla scia anche emotiva dell'«assalto» lanciato dalle società francesi Edf e Lactalis alle italiane Edison e Parmalat, oltre che del passaggio di storici marchi italiani, quali Bulgari, sempre in capo ad aziende transalpine³⁶⁹. Passaggi di proprietà che, del resto, proseguirono poi comunque negli anni successivi – specie nel campo del lusso – nonostante l'esistenza del Fondo. Questo anche per via della particolare, e precisamente delimitata, definizione degli ambiti di intervento dello stesso, che non considerava direttamente strategici settori di grande rilievo per il «*Made in Italy*», quali moda e agroalimentare. L'obiettivo dichiarato del Fondo era dunque «acquistare partecipazioni in aziende di rilevanza nazionale»; in merito a tale rilevanza «strategica», un decreto governativo individuava due alternative. La prima: di appartenere a settori «considerati vitali per l'economia nazionale»: difesa, sicurezza, infrastrutture e pubblici servizi, trasporti, comunicazione, energia, assicurazione e intermediazione finanziaria, ricerca e alta tecnologia. A tali condizioni, come sarebbe stato possibile difendere Parmalat, allora? Il gruppo emiliano ricadeva in effetti nel secondo parametro, quello delle dimensioni. Venivano infatti considerate strategiche «aziende con un fatturato annuo non inferiore ai 300 milioni e almeno 250 dipendenti o, in alternativa, 240 milioni di fatturato e almeno 200 dipendenti, ma con un indotto rilevante per il sistema economico produttivo». Aspetto interessante questo, perché andava a intervenire sul già accennato, decisivo tema dimensionale.

Secondo tratto rilevante: il Fondo non avrebbe potuto investire in «società in difficoltà». Stando alla delibera, infatti: «le aziende *target* saranno società che presentano stabile situazione di equilibrio finanziario e patrimoniale, adeguate prospettive di redditività e significative prospettive di sviluppo». Salvare un'azienda in passivo come Alitalia – per intenderci – non sarebbe stato possibile e questo fatto costituisce un fattore di grande novità in un Paese, come l'Italia, abituato storicamente a salvataggi «politici» di aziende anche scopertamente improduttive.

Sull'aspetto strategico dell'operazione interveniva presto anche lo stesso ministro dell'Economia, Tremonti, il quale, in occasione di un incontro di presentazione del Fondo stesso, ricordava infatti come la nascita di un simile istituto rappresentasse un segno di forte «discontinuità»³⁷⁰ rispetto al più recente passato, sottolineando poi come la maggior parte delle imprese italiane fosse caratterizzata da «una dimensione strategica non sufficiente, che deve essere fatta crescere» e che il Fondo Strategico facesse dunque «parte [di una] strategia complessiva di crescita del Paese». Che la costituzione del Fondo Strategico Italiano testimoniassero un netto cambio di paradigma rispetto al «lungo sonno»³⁷¹ del ventennio

368 L. Pa., *La Cdp lancia il Fondo strategico contro le scalate dei gruppi stranieri*, «La Repubblica», 23 giugno 2011, p. 27.

369 «Edison, il secondo operatore di energia in Italia, è diventata francese. Come Parmalat, Bulgari, Gucci, Cariparma, Bnl e, di fatto, anche Alitalia. Il perimetro del capitalismo italiano continua a restringersi.» R. Mania, *Da Parmalat a Edison il capitalismo italiano è colonia francese*, 31 ottobre 2011, «Affari & Finanza», p. 1.

370 Tremonti: «Crisi è questione europea», «La Repubblica», 28 luglio 2011.

371 La definizione è dello stesso Tremonti. Intervista telefonica dell'autore al Professor Giulio Tremonti, 8 ottobre 2020.

precedente lo testimoniano gli stessi primi interventi dell'istituto, che si andarono a inserire (o cercarono di farlo) proprio in quei settori tradizionalmente giudicati strategici per l'interesse nazionale (energia, trasporti...) e che rappresentavano in quel preciso momento il terreno del più generale scontro fra sistemi appunto nazionali di capitalismo, nello specifico quelli francese e italiano. A questo proposito leggiamo, nella cronaca dei fatti del settembre 2011³⁷²:

Cosa hanno in comune Ansaldo, Avio ed Edison? Si tratta di società che operano in settori strategici (trasporti le prime due, energia la terza) e che il governo vorrebbe rimanessero sotto il controllo di gruppo italiani, opponendosi alle mire dalle multinazionali francesi. Per ottenere questo risultato, l'esecutivo ha l'intenzione di utilizzare lo strumento nato proprio a questo scopo. Secondo fonti finanziarie, il Fondo Strategico Italiano, sostenuto al momento dalla Cassa Depositi e Prestiti che ha contribuito con un primo finanziamento da 4 miliardi, sta studiando sia il dossier Avio sia il dossier Ansaldo. L'obiettivo è quello di un ingresso nel capitale per ostacolare le operazioni che vedrebbero Avio - società del settore aeronautico fondata dagli Agnelli nel 1908 - nel mirino del gruppo Safran e Ansaldo di Alstom. [...] Ansaldo, attiva nel settore ferroviario, ha come socio di maggioranza [...] Finmeccanica: tra i più preoccupati per la vendita l'ad di Fs Mario Moretti che rischia di vedersi arrivare in casa i maggiori collaboratori dei rivali delle ferrovie francesi. Il Fondo Strategico Italiano non sarebbe, invece, intenzionato a sostenere i soci italiani di Edison, impegnati in una complessa trattativa con Edf [...] perché lo statuto prevede che siano possibili solo gli investimenti in società in utile (mentre il bilancio 2010 e la prima semestrale 2011 di Edison sono in negativo).

Ancora ritroviamo dunque un richiamo sia all'aspetto strategico delle operazioni del Fondo, sia ai criteri di efficienza a cui tali scelte – di fatto politiche – dovevano pure attenersi.

La consapevolezza di quanto un sostegno pubblico alla grande impresa si rendesse necessario in una fase storica come quella che si andava delineando è testimoniata – tra l'altro – dal rapido aumento di capitale (da 4 a 7 miliardi di euro) sottoscritto da Cdp per il Fondo, a pochi mesi appena dalla sua creazione (dicembre 2011) e, per di più, dietro l'evidente assenso del nuovo governo tecnico guidato da Mario Monti, insediatosi a seguito delle note vicende del novembre 2011, con un mandato diretto soprattutto, invece, al «taglio dei costi della politica».

Una evoluzione del rapporto tra Pubblico e Privato in economia, dunque, che non riguardò naturalmente soltanto l'Italia, ma – ed è questo l'aspetto forse più rilevante della questione – tutto il mondo capitalistico.

Si è già detto *supra* – nella premessa – di come, quanto e perché la crisi economico-finanziaria del 2008 sia andata a segnare una cesura netta e repentina (specie all'altra sponda dell'Atlantico) rispetto al precedente trentennio (circa) di egemonia liberista, entro una logica di equilibrio fra Pubblico e Privato.

Se i primi a volgere le spalle all'esperienza precedente, a partire appunto dalla «grande crisi» del 2008, furono dunque gli Stati Uniti d'America, questo mutamento di paradigma andò lentamente a toccare la medesima Europa e a riguardare – giocoforza – anche il nostro Paese. L'aspetto interessante, tuttavia, è che a questa sorta di riabilitazione dell'importanza e anzi della centralità del ruolo statale in economia³⁷³ fa da contraltare la fitta impalcatura giuridica

372 L. Pagni, *Il fondo strategico della Cdp studia i dossier Avio e Ansaldo*, «La Repubblica», 24 settembre 2011, p. 29.

373 Nulla pare più significativo, a certificare quanto si va affermando, di ciò che emerge da un documento stipulato a Parigi, in data 19 febbraio 2019, congiuntamente dal Ministero federale per l'Economia e la Tecnologia tedesco – *Bundesministerium Wirtschaft und Energie* – e il Ministero dell'Economia e delle Finanze francese – *Ministère de l'Économie et des Finances* – denominato «A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century», in cui tra l'altro si afferma: «*Competition rules are essential but existing rules need to be revised to be able to adequately take into account industrial policy*

messa in piedi dalle autorità europee a partire dagli anni Ottanta del XX secolo e che limita in maniera decisiva i margini dell'intervento pubblico in materia economica. In altre parole, la lotta serrata ad aiuti di Stato e debito pubblico – oggi completamente saltata per via degli effetti pandemici sull'economia globale – impone di far fronte ai tempi nuovi senza poter più contare sui sistemi adottati in passato.

Una nuova IRI, per dire, ciclicamente invocata da più parti in Italia, non sarebbe – alle presenti condizioni – possibile. A farne le veci, tuttavia, in un contesto che appunto invita e anzi richiede con urgenza una guida economica pubblica, è stata nell'ultimo decennio appunto Cassa Depositi e Prestiti, la cui funzione e i cui strumenti – lo si è detto – sono fortemente mutati negli ultimi tempi.

Le parole del presidente dell'allora presidente di Cdp, Bassanini, pronunciate in occasione della relazione annuale al Parlamento sull'esercizio 2014 della Cassa, spiegano bene i ragionamenti che guidarono, a partire da tale periodo, le scelte dell'istituto.

In tale occasione, dopo aver descritto brevemente l'avverso contesto economico internazionale in cui ci si era venuti a trovare durante quell'anno, Bassanini affermò infatti³⁷⁴:

[...] Cassa depositi e prestiti ed il suo Gruppo hanno supportato in maniera anticiclica e strategica l'economia nazionale, in linea con il proprio mandato, al pari delle grandi "Casse" europee, come la francese Caisse des dépôts et consignations (CDC), la tedesca Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) e lo spagnolo Instituto de Crédito Oficial (ICO). Nel corso del 2014, CDP ha ulteriormente ampliato il proprio raggio d'azione, a conferma del ruolo di primaria importanza oramai assunto all'interno delle politiche industriali a sostegno della crescita del Paese. Le sfide sempre più insidiose dovute alla competizione globale, infatti, hanno dimostrato che le nazioni uscite in maniera vincente dalla crisi hanno messo in campo importanti politiche di rilancio degli investimenti pubblici, di attrazione di investimenti privati, di stimoli all'economia e di ricapitalizzazione di banche e imprese in difficoltà. In Europa i vincoli imposti dalla necessità di fiscal consolidation per i Paesi eccessivamente indebitati e comunque dal Patto di stabilità e le normative europee sulla concorrenza hanno impedito agli Stati nazionali di intervenire direttamente per il rilancio dell'economia nella misura praticata in passato. Anche in Italia, quindi, si è reso necessario identificare nuovi strumenti di finanziamento degli Enti pubblici, delle infrastrutture e delle imprese che non gravino sulle risorse pubbliche, ma consentano di stimolare la crescita, sostenere il sistema produttivo e mitigare gli svantaggi competitivi derivanti dalle politiche di sostegno all'offerta attuate dai Paesi concorrenti, in un'ottica "competition friendly" e di "level playing field". [...] In qualità di investitore di lungo periodo con un mandato pubblico, che tuttavia opera a condizioni di mercato, il Gruppo CDP ha costituito un catalizzatore e un volano per gli investimenti privati e un polo di attrazione di capitali esteri finalizzato alla crescita, operando costantemente in collaborazione con il sistema bancario, per evitare effetti distorsivi del mercato.

Parole che, specie se osservate alla luce della complessa ricostruzione storica sin qui effettuata, sembrano assumere un significato particolarmente pregnante riguardo sia alla condizione dei rapporti tra Stato e Mercato nel tempo presente, che alla loro verosimile evoluzione in quelli a venire.

considerations in order to enable European companies to successfully compete on the world stage. Today, amongst the top 40 biggest companies in the world, only 5 are European. Despite our best efforts, which we must pursue, there is no regulatory global level playing field. And there won't be one any time soon. This puts European companies at a massive disadvantage. When some countries heavily subsidize their own companies, how can companies operating mainly in Europe compete fairly? Of course, we must continue to argue for a fairer and more effective global level playing field, but in the meantime, we need to ensure our companies can actually grow and compete. This entails changes to existing European competition rules. France and Germany suggest examining different options: Taking into greater consideration the state-control of and subsidies for undertakings within the framework of merger control. [...]».

374 Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, XVII Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti, Doc. LIV, n. 3, 2014, pp. 15-16.

Fonti inedite

- **Historical Archives of the European Union**

Fondo Romano Prodi

- RP-108: Missioni (1983/1989)
- RP-101: Missioni (84/86).
- RP-316: Verbali (24-11-1988/28-9-1989)
- RP-338: Consiglio di Amministrazione (25-6-1986/17-7-1986)
- RP-340: Consiglio di Amministrazione (23-10-1986/18-12-1986)
- RP-347: Consiglio di Amministrazione (17-12-1987/21-1-1988)
- RP-417: Comitato di Presidenza (2-5-1985/10-5-1985)
- RP-419: Comitato di Presidenza (23-5-1985/30-5-1985)
- RP-420: Comitato di Presidenza (13-6-1985/20-6-1985)
- RP-421: Comitato di Presidenza (27-6-1985/4-7-1985)
- RP-422: Comitato di Presidenza (12-6-1985/1-8-1985)

Fondo Jacques Delors

- JD-3: Conseil européen de Milan (28/29-6-1985)
- JD-135: Sommet extraordinaire de Paris sur les événements en Europe de l'Est (18-11-1989)
- JD-142: Conseil eu. de Strasbourg (8/9-12-1989)
- JD-925: Visite de Jacques Delors en Italie (23.11.1989)
- JD-952: Rencontre avec le président des Etats-Unis, George Bush (4-12-1989)
- JD-953: Le croisé de l'Europe (12-1989)

Fondo Tommaso Padoa-Schioppa

- TPS-190: «Perspectives of Delors Report» (1-9-88/25-7-89);
- TPS-185: «Delors Report» (10-88/12-88);
- TPS-A.B.-04.11: «Efficiency, stability, equity» (86/88).
- TPS-323: «Reactions to the TPS book» (1-12-86/6-10-88)

- **Archivio centrale dello Stato**

Archivio storico IRI (Numerazione Nera)

- busta STO/494: Corrispondenza con il ministro (19.09.1935 - 19.02.1936).
- busta STA/303, fascicolo 1: Intervista del Cav. del Lav. Dott. Franco Nobili, Presidente dell'Iri, alla rivista 'Dottori commercialisti' (Studio Mariani). Gennaio 1992.
- busta DPC/37 fascicolo 2: Programma complessivo di reindustrializzazione.

- busta DPC/40, fascicolo 36: Lettera del Presidente Romano Prodi al Ministro.
- busta PDL/833, fascicolo 1: Incontro IRI-Confederazioni.

- **Margaret Thatcher Foundation Archive**

- PREM 16/1637: EMS: UKE Rome to FCO (frank account on Schmidt-Andreotti talks in Rome on EMS), 2-11-1978.
- PREM 19/1491 f224: UKE Bonn telegram to FCO ("Milan European Council: Kohl's speech to Action Committee for Europe"), 2-6-1985.
- PREM 19/1491 f158: UKE Bonn telegram to FCO ("Run up to Milan: the German approach"), 21-6-1985.
- No.10 memorandum of conversation (MT & President Mitterrand), 20-1-1990.
- Bush Library, FOIA 1999-0393-F: Cold War: Bush-Kohl meeting record [memcon] (German unification), 3-12-1989.
- PREM 19/3056 f45: No.10 briefing for MT ("Anglo-Italian Summit, 23 February"), 21-2-1990.

- **Senato della Repubblica**

- Resoconto stenografico, 23 gennaio 1992 (Antimeridiana)
- Commissione X, Attività produttive, Commercio, Turismo, 22 settembre 1992.
- Resoconto stenografico, 24 luglio 1994.
- Resoconto stenografico, 25 luglio 1994.
- Resoconto stenografico, 26 luglio 1994.
- XIII legislatura, Sommario e resoconto stenografico, 1° ottobre 1999.
- XIII legislatura, 10° Commissione permanente (Industria, commercio, turismo), Indagine conoscitiva sul processo di privatizzazione delle imprese pubbliche e a partecipazione statale, 5° resoconto stenografico, 7 ottobre 1999.
- XVII Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti, Doc. LIV, n. 3, 2014.

- **Camera dei deputati**

- Commissione parlamentare per la ristrutturazione e riconversione industriale e per i programmi delle partecipazioni statali, 6 febbraio 1991.
- Proposta di legge, Modifiche al decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, in materia di poteri di controllo nei procedimenti di privatizzazione, 20 maggio 1997.
- Camera dei Deputati, Proposta di legge, Abrogazione dell'articolo 2 del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332 [...], 16 gennaio 2008.
- XVII Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti, Doc. LIV, n. 3, 2014.

- **Ministero del Tesoro**

- Ministero del Tesoro, *Programma di riordino di IRI, Eni, Enel, Imi, Bnl ed Ina*, 14 novembre 1992.

- **Bundesministerium Wirtschaft und Energie – Ministère de l'Économie et des Finances**

- *A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century*, 19 febbraio 2019.

Interviste

- Dottor Piero Gnudi (Presidente IRI 1999-2002), Bologna, 20 maggio 2019.
- Professor Giulio Tremonti (Ministro delle Finanze 1994-1995; Ministro dell'Economia e delle Finanze 2001-2004, 2005-2006, 2008-2011), 8 ottobre 2020.

Fonti edite

- Aa. vv., *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia del suo tempo*, Roma, Edindustria, 1983.
- Aa. vv., Limes. Rivista italiana di geopolitica, *Una strategia per l'Italia*, n.2, 2019.
- Affinito Massimiliano, de Cecco Marcello, Dringoli Angelo, *Le privatizzazioni nell'industria manifatturiera italiana*, Roma, Donzelli Editore, 2000.
- Amato Giuliano, *Noi in bilico. Inquietudini e speranze di un cittadino europeo*, Roma, Bari, Laterza, 2005.
- Amato Giuliano-Salvatori Massimo Luigi (a cura di), *Europa conviene?*, Roma, Bari, Laterza, 1990.
- Amatori Franco (a cura di) *Storia dell'IRI. 2. Il «miracolo» economico e il ruolo dell'IRI*, Roma, Bari, Laterza, 2012.
- Anta Claudio Giulio, *Il rilancio dell'Europa. Il progetto di Jacques Delors*, Milano, Franco Angeli, 2004.
- Aresu Alessandro, *Le potenze del capitalismo politico: Stati Uniti e Cina*, Milano, La Nave di Teseo, 2020.
- Aresu Alessandro – Gori Luca, *L'interesse nazionale: la bussola dell'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2018.
- Artoni Roberto (a cura di), *Storia dell'Iri. 4. Crisi e privatizzazione*, Roma, Bari, Laterza, 2014.
- Augello M. Massimo, Guidi E. L. Marco, Pavanelli Giovanni (a cura di), *Economia e opinione pubblica nell'Italia liberale. Volume 1. Gli economisti*, Milano, FrancoAngeli, 2016.
- Augello M. Massimo, Guidi E. L. Marco, Pavanelli Giovanni (a cura di), *Economia e opinione pubblica nell'Italia liberale. Volume 2. I dibattiti*, Milano, FrancoAngeli, 2016.
- Barucci Piero, *L'isola italiana del tesoro. Ricordi di un naufragio evitato (1992-1994)*, Milano, Rizzoli, 1995.
- Basosi Duccio, *Finanza e petrolio*, Venezia, Studio LT2 Edizioni, 2012.
- Bemporad Simone-Reviglio Edoardo (a cura di), *IRI, Le privatizzazioni in Italia. 1992-2000*, Roma, Edindustria, 2001.
- Bortolotti Bernardo-Milella Valentina, *Privatization in Western Europe Stylized Facts, Outcomes, and Open Issues*, Milano, Fondazione Eni Enrico Mattei, 2006.
- Braudel Fernand, *La dinamica del capitalismo*, Bologna, Il Mulino, 1977.
- Brittan Leon, *European competition policy. Keeping the playing-field level*, Brassey's, 1992.
- Bulmer Simon-Lequesne Christian (eds.), *Member States and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- Caracciolo Alberto, *La Banca d'Italia tra l'autarchia e la guerra (1936-1945)*, Roma, Bari, Laterza, 1992.
- Carli Guido, *Cinquant'anni di vita italiana*, Roma, Bari, Laterza, 1993.
- Carocci Gampiero, *Agostino Depretis e la politica italiana dal 1876 al 1887*, Milano, Einaudi, 1956.
- Cassese Sabino, *Stato e mercato dopo privatizzazioni e 'deregulation'*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1991, 2.
- Castronovo Valerio, *Storia dell'IRI, 1. Dalle origini al dopoguerra*, Roma, Bari, Laterza, 2011.

- Casula Carlo Felice (a cura di), *Credevo nello sviluppo sociale. La lezione intellettuale di Giorgio Ceriani Sebregondi*, Roma, Edizioni Lavoro, 1990.
- Caviglia Daniele – Cricco Massimiliano, *La diplomazia italiana e gli equilibri mediterranei*, Rubbettino, 2006
- Ceriani Sebregondi Giorgio, *Sullo sviluppo della società italiana*, Torino, Boringhieri, 1965.
- Cianci Ernesto, *Nascita dello Stato imprenditore in Italia*, Milano, Mursia, 1977.
- Ciocca Pierluigi, *Storia dell'Iri. 6. L'Iri nell'economia italiana*, Bari, Roma, Laterza, 2014.
- Clifton Judith, Comin Francisco, Diaz Fuentes Daniel, *Privatisation in the European Union. Public Enterprises and Integration*, New York City, Springer, 2003.
- Conti Ettore, *Dal taccuino di un borghese*, Milano, Garzanti, 1946.
- Coombs Charles A., *Trent'anni di finanza internazionale*, Milano, Etas Libri, 1977.
- Cotta Maurizio, Isernia Pierangelo, Verzichelli Luca (a cura di), *L'Europa in Italia. Elite, opinione pubblica e decisioni*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- Craveri Piero-Varsori Antonio (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, Milano, Franco Angeli, 2009.
- De Felice Renzo, *Mussolini il Duce. 1. Gli anni del consenso (1929-1936)*, Milano, Einaudi, 1974.
- De Felice Renzo, *Mussolini il Duce. 2. Lo Stato totalitario (1936-1940)*, Milano, Einaudi, 1981.
- De Felice Renzo, *Mussolini l'alleato. 1. L'Italia in guerra (1940-1943)*, Milano, Einaudi, 1990.
- De Michelis Gianni et al., *Rapporto sulle partecipazioni statali*, Milano, FrancoAngeli, 1981.
- Delors Jacques, *Mémoires*, Plon, 2004.
- Drake Helen, *Jacques Delors. Perspectives on a European leader*, New York, London, Routledge, 2000.
- Featherstone Kevin- Radaelli Claudio Maria, *The politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- Felisini Daniela, *Inseparabili: lo Stato, il mercato e l'ombra di Colbert*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010.
- Flandreau Holtfrerich James, *International Financial History in the Twentieth century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- Fogel K., Morck R., Yeung B., *Big Business Stability and Economic Growth: Is What's Good for General Motors Good for America?*, in *Journal of Finance Economics*, vol. 89, 2008.
- Franzinelli Mimmo-Magnani Marco, *Beneduce. Il finanziere di Mussolini*, Milano, Mondadori, 2009.
- Garavini Giuliano, *Dopo gli imperi: l'integrazione europea nello scontro Nord-Sud*, Firenze, Le Monnier, 2009.
- Gaspari, *Libertà di circolazione dei capitali privatizzazioni e controlli pubblici: la nuova golden share tra diritto interno comunitario e comparato*, Torino, Giappichelli, 2015.
- Gilbert Mark, *Storia politica dell'integrazione europea*, Roma, Bari, Laterza, 2003.
- Guarino Giuseppe, *Verso l'Europa ovvero La fine della politica*, Milano, Mondadori, 1997.
- Irti Natalino, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma, Bari, Laterza, 1998.
- Jean Carlo, *Geopolitica economica*, Milano, Franco Angeli, 2008.

- Jean Carlo, Napolitano Fernando (a cura di), *Interessi nazionali: metodologie di valutazione*, Milano, Franco Angeli, 2005.
- Mammarella Giuseppe, Cacace Paolo, *La politica estera dell'Italia. Dallo Stato unitario ai giorni nostri*, Roma, Bari, Laterza, 2006.
- Mazzucato Mariana, *Lo Stato innovatore*, Roma, Bari, Laterza, 2013.
- Mazzucato Mariana, *Non sprechiamo questa crisi*, Roma, Bari, Laterza, 2020.
- Masini Fabio, *SMEorie della lira. Gli economisti italiani e l'adesione al Sistema monetario europeo*, Milano, Franco Angeli, 2004.
- Menichella Donato, *Scritti e discorsi scelti, 1933-1966*, Roma, Centro Stampa Banca d'Italia, 1986.
- Merzagora Cesare, *I pavidi (dalla cospirazione alla Costituente)*, Milano, Istituto Editoriale Galileo, 1946.
- Monti Mario, *Il mercato unico e l'Europa di domani. Rapporto della Commissione europea*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle comunità europee, Milano, Il Sole 24 Ore, 1997.
- Mourlon-Druol Emmanuel, *A Europe made of money. The emergence of the European Monetary System*, Cornell University Press, 2012.
- Oddo Giuseppe – Pons Giovanni, *L'Affare Telecom. Il caso politico-finanziario più clamoroso della Seconda Repubblica*, Milano, Sperling & Kupfer Editori, 2006.
- Papa Antonio, *Classe politica e intervento pubblico nell'età giolittiana. La nazionalizzazione delle ferrovie*, Napoli, Guida Editori, 1973.
- Parboni Riccardo, *Il conflitto economico mondiale: finanza e crisi internazionale*, Milano, Etas libri, 1985.
- Pasolini Pier Paolo, *Scritti corsari*, Milano, Garzanti, 1975
- Petrini Francesco, *Imperi del profitto. Multinazionali petrolifere e governi nel XX secolo*, Milano, Franco Angeli, 2015.
- Pivato Marco, *Il miracolo scippato. Le quattro occasioni sprecate della scienza italiana negli anni sessanta*, Roma, Donzelli Editore, 2011.
- Pizzigallo Matteo, *L'AGIP degli anni ruggenti (1926-1932)*, Milano, Giuffrè Editore, 1984.
- Pizzigallo Matteo, *La politica estera dell'AGIP (1933-1940)*, Milano, Giuffrè Editore, 1992.
- Prodi Romano, *Il tempo delle scelte. Lezioni di Economia*, Milano, Il Sole 24 Ore Libri, 1992.
- Rancini Pippo-Prandini Alberto, *The privatisation process*, in Quaderni dell'Istituto di Economia e Finanza, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, n. 59, dicembre 2004.
- Röpke Wilhelm, *The social crisis of our time*, New Brunswick, 1992.
- Salsano Fernando, *Andreatta Ministro del Tesoro*, Bologna, Il Mulino, 2009.
- Saraceno Pasquale, *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, Milano, Giuffrè, 1975.
- Savona Paolo, Jean Carlo (a cura di), *Geoeconomia. Il dominio dello spazio economico*, Milano, FrancoAngeli, 1995.
- Siglienti Sergio, *Una privatizzazione molto privata. Stato, mercato e gruppi industriali: il caso Comit*, Milano, Mondadori, 1996.
- Silva Francesco (a cura di), *Storia dell'IRI. 3. I difficili anni '70 e i tentativi di rilancio negli anni '80*, Roma, Bari, Laterza, 2013.
- Slobodian Quinn, *Globalists. The end of the Empire and the birth of Neoliberalism*, Harvard University Press, 2018.
- Stefanelli Renzo, *Lo Stato nell'economia: uomini, luoghi e idee*, Bari, Dedalo, 1993.

- Szàsz André, *The road to European Monetary Union*, MacMillan Press Ltd., 1999.
- Toninelli Pier Angelo, *Industria, Impresa e Stato. Tre saggi sullo sviluppo economico italiano*, Trieste, Edizioni Università di Trieste, 2003.
- Toninelli Pier Angelo (a cura di), *The rise and fall of the State-owned enterprise in the Western world*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- Troilo Carlo, *1963-1982. I vent'anni che sconvolsero l'IRI*, Milano, Belvivino Editore, 2008.
- Varsori Antonio, *La cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010.
- Varsori Antonio, *L'Italia e la fine della Guerra Fredda*, Bologna, Il Mulino, 2013.
- Varsori Antonio, Zaccaria Benedetto (edited by), *Italy in the International System from Détente to the End of the Cold War. The Underrated Ally*, London, Palgrave Macmillan, 2018.
- Warlouzet Laurent, *Governing Europe in a Globalizing World. Neoliberalism and its alternatives following the 1973 Oil Crisis*, New York, London, Routledge, 2018.
- Zuboff Shoshana, *Il capitalismo della sorveglianza: il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, Roma, Luiss University Press, 2019.

